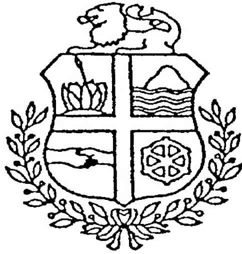
2007 no. 108



AFKONDIGINGSBLAD VAN ARUBA

BESLUIT van 8 november 2007 (Stb. 474), houdende tijdelijke voorzieningen voor het toezicht op de begroting en de bedrijfsvoering van de eilandgebieden Bonaire, Sint Eustatius en Saba van de Nederlandse Antillen (Besluit tijdelijk financieel toezicht BES)

Uitgegeven, 5 december 2007

De minister van Justitie,

H.R. Croes

BESLUIT van 8 november 2007 (Stb. 474), houdende tijdelijke voorzieningen voor het toezicht op de begroting en de bedrijfsvoering van de eilandgebieden Bonaire, Sint Eustatius en Saba van de Nederlandse Antillen (Besluit tijdelijk financieel toezicht BES)

Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 11 juli 2007, nr. 2007-0000253355, Directie Koninkrijksrelaties, gedaan mede namens Onze Minister van Financiën;

Overwegende, dat er overeenstemming bestaat tussen Nederland, de Nederlandse Antillen en de eilandgebieden Bonaire, Sint Eustatius en Saba over toekomstige nieuwe staatkundige verhoudingen van deze eilandgebieden, te weten de totstandkoming van een status als Nederlands openbaar lichaam voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba;

dat in de Miniconferentie van 10 en 11 oktober 2006 met de eilandgebieden Bonaire, Sint Eustatius en Saba is afgesproken dat de openbare financiën van deze eilandgebieden van de Nederlandse Antillen op orde moeten worden gebracht om deze eilanden een goede startpositie te geven en dat daartoe bij algemene maatregel van rijksbestuur toezicht zal worden ingesteld;

dat met de Nederlandse Antillen en met de eilandgebieden Bonaire, Sint Eustatius en Saba overeenstemming bestaat over de vormgeving van het financieel toezicht voor deze eilandgebieden;

dat wordt gestreefd naar een startdatum van de nieuwe staatkundige verhoudingen op 15 december 2008;

Gelet op artikel 38, tweede lid, van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden;

De Raad van State van het Koninkrijk gehoord (advies van 23 augustus 2007, no. W04.07.0242/I/K);

Gezien het nader rapport van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 23 oktober 2007, nr. 2007-0000431714, uitgebracht mede namens Onze Minister van Financiën;

De bepalingen van het Statuut voor het Koninkrijk in acht genomen zijnde:

Hebben goedgevonden en verstaan:

HOOFDSTUK 1. DEFINITIEBEPALINGEN

Artikel 1

In dit besluit wordt verstaan onder:

Begroting	: het jaarlijkse overzicht van de geraamde uitgaven en ontvangsten van een eilandgebied, inclusief een daarbij behorende toelichting, bestaande uit een deeloverzicht omvattende de lopende uitgaven en ontvangsten (de gewone dienst) en een deeloverzicht omvattende de kapitaaluitgaven en kapitaalontvangsten (de kapitaaldienst);
Bestuurscollege	: het bestuurscollege van een eilandgebied;
collectieve sector	: de gezamenlijkheid van de rechtspersonen die op basis van het System of National Accounts van de Verenigde Naties tot de sector overheid worden gerekend;
eilandgebied	: het eilandgebied Bonaire, Sint Eustatius of Saba;
eilandsraad	: de eilandsraad van een eilandgebied;
geconsolideerde schuld	: de gezamenlijke schulden van de collectieve sector van een eilandgebied in de vorm van leningen en kredieten, met uitzondering van de onderlinge schulden van de betreffende collectieve sector;
kapitaaluitgaven	: uitgaven die ingevolge de geldende definitie van het System of National Accounts van de Verenigde Naties op de kapitaaldienst van de overheidsrekening worden geboekt;
Onze Minister	: Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties;
rentelast	: de uitgaven aan rente in een begrotingsjaar over de geconsolideerde schuld van de collectieve sector van een eilandgebied, weergegeven als percentage van de gemiddelde ontvangsten van de collectieve sector van het eilandgebied over de drie jaren voorafgaand aan het jaar waarin de begroting wordt ingediend;
rentelastnorm	: de norm dat de rentelast van een eilandgebied niet hoger is dan het percentage, genoemd in artikel 17, eerste lid.

HOOFDSTUK 2. HET COLLEGE FINANCIEEL TOEZICHT

Artikel 2. Inrichting en rechtspositie

1. Er is een College financieel toezicht.
2. Het College financieel toezicht bestaat uit een voorzitter en ten hoogste drie andere leden.
3. De voorzitter en de andere leden worden op grond van deskundigheid bij ko-

ninklijk besluit benoemd.

4. De voorzitter wordt in overeenstemming met het gevoelen van de raad van ministers van het Koninkrijk op voordracht van Onze Minister-President, voorzitter van de raad van ministers van het Koninkrijk, benoemd. Twee andere leden worden in overeenstemming met het gevoelen van de Nederlandse ministerraad op voordracht van Onze Minister benoemd, van wie één namens Bonaire, Sint Eustatius en Saba gezamenlijk en één namens Nederland. Een ander lid wordt, eveneens op voordracht van Onze Minister, benoemd in overeenstemming met het gevoelen van de raad van ministers van de Nederlandse Antillen op aanbeveling van de Minister-President van de Nederlandse Antillen;

5. De voorzitter en de andere leden worden benoemd voor een periode tot 1 januari 2011. Indien dit besluit op grond van artikel 33, tweede lid, op een eerder tijdstip vervalt, eindigt de benoeming eveneens op dit eerdere tijdstip.

6. Een lid wordt op eigen verzoek door Onze Minister ontslagen. Het lid kan voorts in overeenstemming met het gevoelen van de raad van ministers van het Koninkrijk op voordracht van Onze Minister bij koninklijk besluit worden geschorst of ontslagen wegens ongeschiktheid voor de vervulde functie, dan wel wegens andere zwaarwegende in zijn persoon gelegen redenen.

7. Onze Minister stelt de bezoldiging en de overige regels ten aanzien van de rechtspositie van de leden vast.

Artikel 3. Nevenfuncties

1. Een lid van het College financieel toezicht kan niet tevens lid zijn van een vertegenwoordigend orgaan of van een bestuurscollege.

2. Een lid vervult geen andere betrekking of nevenfunctie die ongewenst is met het oog op een goede vervulling van zijn functie of de handhaving van zijn onafhankelijkheid of van het vertrouwen daarin.

3. Een lid meldt het voornemen tot het aanvaarden van een andere betrekking of nevenfunctie aan Onze Minister.

4. Het College financieel toezicht maakt de nevenfuncties van een lid openbaar. Openbaarmaking geschiedt bij zijn benoeming en voorts door jaarlijkse publicatie van een opgave van deze nevenfuncties in de Staatscourant en De Curaçaosche Courant.

Artikel 4. Taak

1. De taken van het College financieel toezicht zijn, onverminderd de in andere artikelen genoemde taken:

a. het toezicht op de toepassing van de bij dit besluit vastgestelde normen ter zake van de voorbereiding, de uitvoering en de verantwoording van de begroting door het eilandgebied, alsmede het toezicht op de verbetering van het financieel beheer, de inrichting en de werking van de administraties en het betalingsverkeer;

b. het toetsen of aan de bij dit besluit vastgestelde voorwaarden is voldaan voor het aangaan van kredieten door een eilandgebied.

2. Het College financieel toezicht legt eens per half jaar door tussenkomst van Onze Minister schriftelijk verantwoording af over zijn werkzaamheden aan de raad van ministers van het Koninkrijk. Het College financieel toezicht zendt een afschrift van dit verslag aan de betrokken bestuurscolleges en eilandsraden.

3. Het College financieel toezicht verstrekt desgevraagd inlichtingen over zijn werkzaamheden aan Onze Minister, aan Onze Minister van Financiën van Nederland en aan het betrokken bestuurscollege.

4. Onze Minister kan, na overleg met het betrokken bestuurscollege en in overeenstemming met het gevoelen van de raad van ministers van het Koninkrijk, beleidsregels vaststellen en algemene en bijzondere aanwijzingen geven ten aanzien van de uitoefening van de in dit besluit aan het College financieel toezicht toegekende taken en bevoegdheden.

Artikel 5. Uitvoering van de taak

1. Het College financieel toezicht stelt een bestuursreglement vast, waarin in ieder geval regels over zijn besluitvorming, werkwijze en procedures zijn opgenomen. In het reglement worden tevens regels opgenomen over de verdeling van de werkzaamheden bij de voorbereiding van de besluiten van het College financieel toezicht.

2. Voorafgaande aan de vaststelling van het bestuursreglement en van wijzigingen daarvan, overlegt het College financieel toezicht hierover met de bestuurscolleges.

3. De voorzitter heeft de dagelijkse leiding en ziet toe op een doelmatige en voortvarende uitvoering van de taken van het College financieel toezicht.

4. Indien bij het nemen van besluiten door het College financieel toezicht de stemmen staken, heeft de voorzitter de doorslaggevende stem.

5. Voor het bestuursreglement alsmede elke wijziging daarvan is de goedkeuring van Onze Minister, handelende in overeenstemming met het gevoelen van de raad van ministers van het Koninkrijk, vereist. De goedkeuring kan slechts worden onthouden wegens strijd met het recht of op de grond dat het bestuursreglement een goede taakuitoefening kan belemmeren.

6. Het bestuursreglement wordt na de goedkeuring bekendgemaakt in de Staatscourant en De Curaçaosche Courant.

Artikel 6. Uitvoeringsapparaat

1. Het College financieel toezicht heeft een secretaris.

2. Aan de secretaris kunnen medewerkers worden toegevoegd.

3. De secretaris en de medewerkers staan onder gezag van de voorzitter van het College financieel toezicht en leggen uitsluitend aan hem verantwoording af.

4. Onze Minister benoemt de secretaris en de medewerkers na overleg met de voorzitter van het College financieel toezicht.

5. De secretaris en de medewerkers zijn geen lid van het College financieel toezicht.

6. De secretaris en de medewerkers zijn in dienst van Onze Minister, dan wel worden vanwege Onze Minister aan het College financieel toezicht ter beschikking gesteld.

Artikel 7. Toelating en vergunning

1. De leden, de secretaris en de medewerkers van het College financieel toezicht, voor zover niet woonachtig op een eilandgebied, worden van rechtswege toegelaten op het grondgebied van de eilandgebieden.

2. Zij beschikken van rechtswege over een werkvergunning op de Nederlandse Antillen.

Artikel 8. Informatieplicht

1. De bestuurscolleges verstrekken het College financieel toezicht alle inlichtingen die deze voor de uitoefening van zijn taken nodig acht.

2. De bestuurscolleges verlenen het College financieel toezicht dan wel door hem aangewezen vertegenwoordigers, te allen tijde toegang tot dan wel inzage in alle goederen, administraties, documenten en andere informatiedragers.

3. Het College financieel toezicht kan na overleg met Onze Minister, handelende in overeenstemming met het gevoelen van de raad van ministers van het Koninkrijk, regels stellen over de verstrekking van gegevens door de collectieve sector, niet zijnde een eilandgebied.

Artikel 9. Bekostiging en financiering

1. De bezoldiging van het College financieel toezicht, alsmede de bekostiging van de overige apparaatsuitgaven komen ten laste van de begroting van Onze Minister.

2. De uitgaven en ontvangsten, samenhangende met het verstrekken van rekening-courantkredieten door het College financieel toezicht aan een eilandgebied, komen ten laste respectievelijk ten gunste van de begroting van Onze Minister.

3. De valutarisico's, samenhangende met het verstrekken van rekeningcourantkredieten door het College financieel toezicht aan een eilandgebied, komen voor rekening van de begroting van Onze Minister.

Artikel 10. Taakverwaarlozing

1. Indien naar het oordeel van Onze Minister het College financieel toezicht bij de uitoefening van zijn taak ernstig in gebreke blijft, kan Onze Minister, na overleg met de raad van ministers van het Koninkrijk, ten aanzien van het College financieel toezicht of een of meer van de leden van het College financieel toezicht tijdelijk de

noodzakelijke voorzieningen treffen.

2. De voorzieningen worden, spoedeisende gevallen uitgezonderd, niet eerder getroffen dan nadat het College financieel toezicht, onderscheidenlijk het lid, in de gelegenheid is gesteld om binnen een door Onze Minister te stellen termijn alsnog zijn taak naar behoren uit te voeren.

HOOFDSTUK 3. TOEZICHT OP DE BEGROTING

Artikel 11. Indiening ontwerpbegroting

1. Het bestuurscollege zendt voor een door het College financieel toezicht te bepalen datum de ontwerpbegroting voor het komende jaar aan hem toe. Aan de ontwerpbegroting worden de ramingen voor het op het begrotingsjaar volgende jaar toegevoegd.

2. Het College financieel toezicht toetst de ontwerpbegroting en ramingen aan de criteria, genoemd in artikel 16.

3. Het College financieel toezicht zendt binnen veertien dagen na ontvangst van de ontwerpbegroting aan het bestuurscollege een advies bevattende zijn bevindingen met betrekking tot de uitgevoerde toetsing en aanbevelingen met betrekking tot aanpassing van de begroting.

4. Het bestuurscollege dient de ontwerpbegroting in bij de eilandsraad en geeft daarbij aan op welke wijze rekening is gehouden met de bevindingen en aanbevelingen van het College financieel toezicht.

5. Het bestuurscollege legt de op de ontwerpbegroting ingediende amendementen onmiddellijk na indiening voor advisering voor aan het College financieel toezicht. Het College financieel toezicht brengt, na de toetsing bedoeld in het tweede lid, aan het bestuurscollege binnen drie werkdagen na ontvangst zijn advies uit over de amendementen.

Artikel 12. Vaststelling begroting

1. Het bestuurscollege legt de begroting, onmiddellijk nadat deze door de eilandsraad is vastgesteld, voor aan het College financieel toezicht.

2. Het College financieel toezicht toetst de vastgestelde begrotingen aan de criteria, genoemd in artikel 16.

3. Het College financieel toezicht zendt binnen veertien dagen na ontvangst van de vastgestelde begrotingen aan het bestuurscollege een goedkeurende verklaring, een gedeeltelijk afkeurende verklaring of een afkeurende verklaring inzake de uitvoering van de begroting.

4. Eerst na ontvangst van een goedkeurende verklaring of een gedeeltelijk afkeurende verklaring neemt het bestuurscollege de begroting, respectievelijk het niet afgekeurde deel van de begroting in uitvoering.

5. Een afkeurende en een gedeeltelijk afkeurende verklaring maakt de vaststelling

van de begroting, respectievelijk van de afgekeurde gedeelten van de begroting, door de eilandsraad ongedaan.

6. Het bestuurscollege stelt zo spoedig mogelijk na ontvangst van een afkeurende of een gedeeltelijk afkeurende verklaring een nieuwe ontwerpbegroting op.

7. Op deze ontwerpbegroting zijn artikel 11 en het eerste tot en met het zesde lid van overeenkomstige toepassing.

Artikel 13. Geen ontwerpbegroting 2008

1. Indien op de in artikel 11, eerste lid, bedoelde datum geen ontwerpbegroting voor het jaar 2008 aan het College financieel toezicht is voorgelegd, stelt het College financieel toezicht de ontwerpbegroting voor dat jaar op. Het College financieel toezicht informeert hierover de raad van ministers van het Koninkrijk door tussenkomst van Onze Minister.

2. Het College financieel toezicht neemt bij de opstelling van de ontwerpbegroting de criteria van artikel 16 in acht.

3. Het bestuurscollege dient deze ontwerpbegroting in bij de eilandsraad.

4. Artikel 12 is van toepassing op de in dit artikel bedoelde begroting.

Artikel 14. Geen begroting 2008 vastgesteld

1. Indien de begroting voor het jaar 2008 niet op een door het College financieel toezicht te bepalen tijdstip is vastgesteld, stelt het College financieel toezicht een ontwerpbegroting op.

2. Het College financieel toezicht neemt bij de opstelling van de ontwerpbegroting de criteria van artikel 16 in acht.

3. De vaststelling van de in dit artikel bedoelde begroting geschiedt in overeenstemming met het gevoelen van de raad van ministers van het Koninkrijk door Onze Minister.

Artikel 15. Begrotingen na 2008

1. Zolang het College financieel toezicht met betrekking tot de begrotingen voor de jaren na 2008 geen goedkeurende verklaring heeft verleend, blijft de goedgekeurde begroting van het jaar voorafgaande aan het jaar waarover de begroting wordt ingediend, van kracht.

2. Het College financieel toezicht toetst de begroting over het voorafgaande jaar aan de criteria genoemd in artikel 16.

3. Indien de toetsing daartoe aanleiding geeft, stelt het College financieel toezicht een nieuwe ontwerpbegroting op met inachtneming van de criteria genoemd in artikel 16.

4. De vaststelling van de in het derde lid bedoelde begroting geschiedt in overeenstemming met het gevoelen van de raad van ministers van het Koninkrijk door Onze

Minister.

HOOFDSTUK 4. BEOORDELING BEGROTINGEN EN KREDIETEN

Artikel 16. De toetsingscriteria voor begrotingen

1. Voor de beoordeling van de ontwerpbegroting en van de vastgestelde begroting van een eilandgebied hanteert het College financieel toezicht de volgende criteria:
a. de gewone dienst en de kapitaaldienst vertonen geen tekort;
b. in de begroting zijn alle voorgenomen uitgaven en verwachte ontvangsten opgenomen;
c. in de begroting zijn de meerjarige uitgaven als gevolg van de voorgenomen verplichtingen opgenomen;
d. in de begroting is het verband met de begroting van het voorafgaande jaar aangegeven;
e. de rentelastnorm wordt niet overschreden;
f. de begroting is toelaatbaar uit een oogpunt van een rechtmatig, doelmatig, ordelijk en controleerbaar financieel beheer;
g. de in de begroting opgenomen uitgaven en ontvangsten zijn in overeenstemming met de best mogelijke inschatting van reeds aangegane financiële verplichtingen en van te verwachten externe ontwikkelingen;
h. de in de begroting opgenomen financiële verplichtingen en uitgaven brengen geen onaanvaardbare risico's met zich mee voor toekomstige begrotingsjaren;
i. de begroting voldoet overigens aan de geldende regelgeving.

2. Het criterium, bedoeld in het eerste lid, onderdeel a, geldt niet gedurende de drie eerstvolgende begrotingsjaren na inwerkingtreding van dit besluit, indien Onze Minister en Onze Minister van Financiën enerzijds en een bestuurscollege anderzijds overeenstemming hebben over het tijdpad en de tekortreeks om te komen tot een sluitende gewone dienst. Gedurende deze periode kan het bestuurscollege de financiering van de tekorten op de gewone dienst alleen aantrekken bij het College financieel toezicht.

Artikel 17. Rekening-courantkredieten

1. De rentelastnorm voor de collectieve sector van een eilandgebied bedraagt 0% gemiddeld per begrotingsjaar.

2. Liquiditeitstekorten ten gevolge van afwijkingen in de gerealiseerde uitgaven en ontvangsten van de gewone dienst worden, na instemming van het College financieel toezicht, gedekt door het toestaan van een tekort op de rekening-courant, bedoeld in artikel 24, derde lid (rekeningcourantkrediet).

3. Het College financieel toezicht stelt per maand, per kwartaal of per half jaar een maximum vast van het tekort op een rekening-courant, dan wel het minimum van het tegoed op een rekening-courant, zodanig dat het toegestane rekening-courantkrediet

niet leidt tot overschrijding van de geldende rentelastnorm in het begrotingsjaar.

4. Een eilandgebied is niet bevoegd kredieten anders dan bij het College financieel toezicht op te nemen.

5. De norm, bedoeld in het eerste lid, geldt niet gedurende de drie eerstvolgende begrotingsjaren na inwerkingtreding van dit besluit, indien Onze Minister en Onze Minister van Financiën enerzijds en een bestuurscollege anderzijds overeenstemming hebben over het tijdpad en de tekortreeks om te komen tot een sluitende gewone dienst. Gedurende deze periode kan het bestuurscollege de financiering van de tekorten op de gewone dienst alleen aantrekken bij het College financieel toezicht.

HOOFDSTUK 5. DE UITVOERING EN VERANTWOORDING VAN DE BEGROTING

Artikel 18. Uitvoering van beleidsvoornemens

1. Beleidsmaatregelen die gevolgen hebben voor de uitgaven of de ontvangsten op de begroting, worden door het bestuurscollege en de eilandsraad uitgevoerd door middel van een daartoe geëigende voorziening.

2. Indien het bestuurscollege de in het eerste lid bedoelde voorziening niet vaststelt of op een zodanig tijdstip vaststelt, implementeert of uitvoert dat de haalbaarheid van de uitgaven-en ontvangstenramingen in gevaar komt, rapporteert het College financieel toezicht hierover aan Onze Minister en Onze Minister van Financiën van Nederland.

3. Het College financieel toezicht rapporteert eveneens aan Onze Minister en Onze Minister van Financiën van Nederland indien een eilandsraad niet met een voorgestelde voorziening instemt of daarmee op een zodanig tijdstip instemt dat de haalbaarheid van de uitgaven-en ontvangstenramingen in gevaar komt.

4. Het College financieel toezicht zendt de betreffende bestuurscolleges en eilandsraden een afschrift van het rapport.

5. Onze Minister kan, in overeenstemming met het gevoelen van de raad van ministers van het Koninkrijk en in afwachting van de totstandkoming of implementatie van de bedoelde voorziening, besluiten het College financieel toezicht te belasten met het vaststellen van bijzondere maatregelen en het zelfstandig uitvoeren hiervan.

Artikel 19. Wijzigen van de begroting

1. Een bestuurscollege zendt uiterlijk drie weken na afloop van ieder kwartaal uitvoeringsrapportages en zo nodig ontwerpen van begrotingswijzigingen aan het College financieel toezicht.

2. Ontwerpen van begrotingswijzigingen worden in ieder geval voorgelegd met betrekking tot:

a. wijzigingen in de ramingen van de verplichtingen, de uitgaven en de ontvangsten van het lopende jaar;

b. voornemens tot nieuw beleid.

3. Het College financieel toezicht toetst deze ontwerpen van begrotingswijzigingen aan de criteria, genoemd in artikel 16. Hij betrekt hierbij de ontwikkeling van het saldo op de rekening-courant, bedoeld in artikel 24, derde lid.

4. Op ontwerpen van begrotingswijzigingen en op de vaststelling van begrotingswijzigingen zijn de artikelen 11, 12 en 14 van toepassing.

5. Ten aanzien van de toepassing van artikel 14 geldt dat ingevolge het eerste lid ingezonden ontwerpen van begrotingswijzigingen uiterlijk zes weken na aanvang van ieder kwartaal zijn vastgesteld.

6. Na de vaststelling van de begrotingswijzigingen maken deze deel uit van de begroting voor het lopende jaar.

Artikel 20. Verantwoording

1. Uiterlijk 1 april van ieder jaar verstrekt het bestuurscollege de jaarrekening van het voorafgaande jaar aan het College financieel toezicht.

2. Het College financieel toezicht laat deze jaarrekening controleren door een registeraccountant.

3. Indien uit de jaarrekening blijkt dat sprake is van een tekort op de gewone dienst of op de kapitaaldienst of van een overschrijding van de rentelastnorm, geeft het College financieel toezicht aan het bestuurscollege een advies voor wijziging van de begroting voor het lopende jaar en voor de begroting voor het komende jaar. Artikel 19 is van overeenkomstige toepassing.

Artikel 21. De bedrijfsvoering

1. Het College financieel toezicht kan met een bestuurscollege afspraken maken ter verbetering van het financieel beheer, het materieel beheer en de daarvoor bij te houden administraties.

2. Het College financieel toezicht kan het bestuurscollege ter zake van de in het eerste lid genoemde onderwerpen algemene en bijzondere aanwijzingen geven.

3. Het College financieel toezicht geeft deze aanwijzingen op het terrein van het financieel beheer met inachtneming van de bevindingen van de accountant en van de Algemene Rekenkamer van de Nederlandse Antillen.

4. Het bestuurscollege neemt de aanwijzingen, bedoeld in het tweede en derde lid, in acht.

5. Voor de afspraken inzake de verbeteringen in het financieel beheer maakt het College financieel toezicht gebruik van de bevindingen van de accountant en van de Algemene Rekenkamer van de Nederlandse Antillen.

6. Het College financieel toezicht houdt toezicht op de inrichting van de controle die plaatsvindt in het kader van de uitvoering van de begroting.

Artikel 22. Aangaan van financiële verplichtingen

1. Een bestuurscollege gaat uitsluitend financiële verplichtingen aan voor zover deze zijn opgenomen in een begroting die in uitvoering mag worden genomen.

2. Het bestuurscollege legt het voornemen tot het aangaan van een financiële verplichting voor advies voor aan het hoofd Financiën van het eilandgebied of, bij zijn afwezigheid, aan zijn eerste of tweede plaatsvervanger. Een positief advies wordt verleend indien de financiële verplichting voortvloeit uit de uitvoering van de begroting.

3. Namens het eilandgebied is uitsluitend het hoofd Financiën van dat eilandgebied of zijn eerste of tweede plaatsvervanger gemachtigd tot het verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen die voortvloeien uit een besluit tot het aangaan van een financiële verplichting en waarover een positief advies als bedoeld in het tweede lid is verleend.

4. Indien het bestuurscollege zonder een positief advies, bedoeld in het tweede lid, de in dat lid bedoelde functionarissen niettemin opdraagt een verplichting aan te gaan of de daarmee verband houdende privaatrechtelijke rechtshandelingen te verrichten, informeert de betrokken functionaris het College financieel toezicht daarover.

5. Het College financieel toezicht geeft ter zake van de door de betrokken functionaris voorgelegde aangelegenheden een aanwijzing. Het bestuurscollege en de betrokken functionaris nemen deze aanwijzing in acht.

6. Het bestuurscollege deponeert de namen en functies van de personen, bedoeld in het tweede en derde lid, bij het College financieel toezicht. Het College financieel toezicht houdt hiervan een register bij en publiceert dit register na de vaststelling ervan, na elke wijziging, maar in elk geval iedere zes maanden.

7. Het College financieel toezicht kan na overleg met Onze Minister, handelende in overeenstemming met het gevoelen van de raad van ministers van het Koninkrijk, begrotingen of begrotingsartikelen aanwijzen ten laste waarvan geen financiële verplichtingen mogen worden aangegaan, voordat het daarmee heeft ingestemd.

8. De inhoud van de aangewezen begrotingen of begrotingsartikelen, bedoeld in het zevende lid, worden, zolang ze zijn aangewezen, opgenomen in het register, bedoeld in het zesde lid.

9. Privaatrechtelijke rechtshandelingen betreffende het aangaan van financiële verplichtingen als bedoeld in dit artikel zijn niet geldig indien:

a. de regels in dit besluit omtrent de bevoegdheid van de handelende personen niet zijn nageleefd, of
b. deze handelingen begrotingen of begrotingsartikelen betreffen die ingevolge het achtste lid zijn opgenomen in het register, bedoeld in het zesde lid.

10. In geval van het aangaan van financiële verplichtingen en het verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen waartoe door de eilandsraad is besloten, is dit artikel van overeenkomstige toepassing.

Artikel 23. Verrichten van betalingen en incasseren van ontvangsten

1. Namens het eilandgebied is uitsluitend het hoofd Financiën van het eilandgebied of, bij zijn afwezigheid zijn eerste of tweede plaatsvervanger, bevoegd tot het verrichten van betalingen die voortvloeien uit door een bestuursorgaan aangegane financiële verplichtingen. Zij kunnen de eilandsontvanger machtigen de genoemde betalingen te verrichten.

2. Artikel 22, vierde en vijfde lid, is van overeenkomstige toepassing op opdrachten van het bestuurscollege tot het doen van betalingen, bedoeld in het eerste lid.

3. In afwijking van het eerste lid kunnen betalingen door anderen dan de gemachtigden worden verricht voor zover zij contant betalen of gebruik maken van een bankpas of creditcard, onverminderd het bepaalde in het achtste lid.

4. Betalingen namens het eilandgebied, zowel onderling als aan derde partijen, worden uitsluitend verricht via het bancaire betalingsverkeer, behoudens het bepaalde in het derde lid.

5. Met de schriftelijke instemming van het College financieel toezicht en onder door hem te stellen voorwaarden kan van het vierde lid worden afgeweken.

6. Het bestuurscollege bevordert dat derde partijen hun betalingen aan het eilandgebied verrichten ten gunste van de betrokken ontvangstenrekening van het eilandgebied.

7. Ontvangen contante gelden en cheques worden op de dag van ontvangst gestort op de ontvangstenrekening van het eilandgebied.

8. Het doen van contante betalingen, het gebruik van bankpassen, creditcards, chippassen en andere elektronische betaalwijzen is, zonder voorafgaande schriftelijke instemming van het College financieel toezicht, niet toegestaan. In overleg met het bestuurscollege kan het College financieel toezicht voor het gebruik van een creditcard een bestedingslimiet vaststellen.

9. Betalingen namens het eilandgebied geschieden tegen voldoende kwijting.

10. Het als geldelijke betaling in ontvangst nemen van niet-geldelijke zaken is niet toegestaan. Met de schriftelijke instemming van het College financieel toezicht kan hiervan worden afgeweken.

11. Het afgeven aan derden en het in ontvangst nemen van derden van geldswaardige papieren in de vorm van effecten (aandelen en obligaties) geschiedt tegen een voldoende kwijting.

12. Het verlenen van voorschotten op aan derde partijen te verrichten betalingen geschiedt met inachtneming van door het College financieel toezicht na overleg met het bestuurscollege op te stellen regels inzake het verlenen van voorschotten.

Artikel 24. Rekening-courant en bankieren bij het College financieel toezicht

1. Met ingang van een door het College financieel toezicht te bepalen datum draagt het bestuurscollege, in overeenstemming met het College financieel toezicht, er zorg voor:

a. dat voor het doen van betalingen en het incasseren van ontvangsten aparte bankrekeningen zijn geopend bij een of meer banken, al naar gelang de doelmatigheid dat vereist;
b. dat creditsaldi op de bankrekeningen dagelijks aan het eind van de dag worden overgeboekt naar de bankrekening van het College financieel toezicht;
c. dat het College financieel toezicht dagelijks afschriften ontvangt van de mutaties op de bankrekeningen.

2. Het College financieel toezicht draagt er zorg voor dat debetsaldi op de bankrekeningen dagelijks aan het eind van de dag worden aangevuld.

3. De mutaties op de in het eerste lid, onder b, bedoelde bankrekening worden door het College financieel toezicht voor elk van de eilandgebieden bijgehouden op een rekening-courant.

4. Het College financieel toezicht vergoedt over creditsaldi op de rekening-courant een creditrente en brengt over debetsaldi een debetrente in rekening. Het percentage van de creditrente en van de debetrente zijn aan elkaar gelijk en gelijk aan de Euro Overnight Index Average.

5. De Regeling rekening-courant-en leningenbeheer derden is van overeenkomstige toepassing.

HOOFDSTUK 6. BIJZONDERE OMSTANDIGHEDEN

Artikel 25. Ontwikkelingen in de collectieve sector

1. Indien een dreigende overschrijding van de rentelastnorm wordt veroorzaakt door uitgaven-en ontvangstenontwikkelingen in de collectieve sector, niet zijnde een eilandgebied, kan het College financieel toezicht na overleg met Onze Minister, handelende in overeenstemming met het gevoelen van de raad van ministers van het Koninkrijk, regels stellen ter beheersing van de rentelasten van de collectieve sector.

2. Ter beoordeling van deze uitgaven-en ontvangstenontwikkeling, rapporteert het Centraal Bureau voor de Statistiek van de Nederlandse Antillen in samenwerking met de Bank Nederlandse Antillen en het Nederlandse Centraal Bureau voor de Statistiek aan het College financieel toezicht en aan de raad van ministers van het Koninkrijk, gelijktijdig met de jaarrekeningen van de eilandgebieden, over de voorlopige uitgaven-, ontvangsten-, tekort-en schuldcijfers van de collectieve sector van de eilandgebieden. Daarbij zijn de definities van het System of National Accounts leidend.

Artikel 26. Deelnemen van bestuurscollege in rechtspersonen en vervreemding van bezittingen

1. In dit artikel wordt onder deelnemen in een privaatrechtelijke rechtspersoon verstaan het houden van aandelen of onderdeel uitmaken van het bestuur van die rechtspersoon.

2. Een bestuurscollege of een eilandgebied neemt met ingang van de datum van

inwerkingtreding van dit besluit niet deel in een privaatrechtelijke rechtspersoon en richt geen privaatrechtelijke rechtspersoon op zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van het College financieel toezicht.

3. Benoemingen en herbenoemingen van vertegenwoordigers van een bestuurscollege of een eilandgebied in een privaatrechtelijke rechtspersoon worden vooraf ter goedkeuring aan het College financieel toezicht voorgelegd. Het college geeft de goedkeuring tot benoeming indien de vertegenwoordiger over voldoende deskundigheid beschikt en de vertegenwoordiger ook overigens voldoet aan de eisen die voortvloeien uit de beginselen van goed ondernemingsbestuur.

4. Ambtenaren en politieke ambtsdragers nemen geen zitting in het bestuur van een privaatrechtelijke rechtspersoon waarin het eilandgebied deelneemt.

5. Het College financieel toezicht geeft toestemming tot het oprichten van of het deelnemen in een privaatrechtelijke rechtspersoon als het bestuurscollege of het eilandgebied aannemelijk maakt dat dit noodzakelijk is voor het verrichten van de beoogde activiteit of ten behoeve van vervreemding van bezittingen van het eilandgebied.

6. Vervreemding van bezittingen van een eilandgebied op welke wijze dan ook, geschiedt tegen marktcomforme voorwaarden en behoeft instemming vooraf van het College financieel toezicht voor alle onroerende zaken, aandelen en concessies en voor roerende zaken, indien met toepassing van die voorwaarden voorzien kan worden dat met de vervreemding een geldelijk belang is gemoeid van meer dan Naf 10.000,–.

7. Het College financieel toezicht kan op grond van overwegingen van deugdelijk beheer dwingende voorschriften geven aan de vertegenwoordiger van een bestuurscollege of een eilandgebied in een privaatrechtelijke rechtspersoon met het oog op de standpuntbepaling in de aandeelhouders-of bestuursvergadering op het terrein van het dividendbeleid, de benoeming, het ontslag en de salarissen van bestuurders. De vertegenwoordiger neemt in elk geval het standpunt in dat investeringen en desinvesteringen door de rechtspersoon voor goedkeuring aan de algemene aandeelhoudersvergadering, respectievelijk het bestuur worden voorgelegd.

8. Het bestuurscollege stelt de jaarrekeningen van de privaatrechtelijke rechtspersonen waarin het of het eilandgebied deelneemt uiterlijk zes maanden na afloop van het boekjaar aan het College financieel toezicht ter beschikking.

Artikel 27. Schade door buitengewone gebeurtenissen

Indien dit nodig is in verband met het herstel van schade veroorzaakt door buitengewone gebeurtenissen, waaronder natuurrampen, kan het College financieel toezicht, na overleg met het betreffende bestuurscollege en Onze Minister, handelende in overeenstemming met de raad van ministers van het Koninkrijk, afwijken van de artikelen 16 en 17.

HOOFDSTUK 7. BEROEP

Artikel 28

1. Tegen een besluit van het College financieel toezicht tot het afgeven van een afkeurende of gedeeltelijk afkeurende verklaring inzake het uitvoeren van een begroting of een begrotingswijziging staat voor een bestuurscollege gedurende dertig dagen na verzending van het besluit, beroep open bij Ons. De Raad van State van het Koninkrijk is belast met het voorbereiden van het ontwerpbesluit inzake de beslissing op het beroep. Ons besluit wordt in het Publicatieblad van de Nederlandse Antillen bekend gemaakt en ter kennis van het bestuurscollege en de eilandsraad van het betrokken eilandgebied gebracht.

2. Het eerste lid is van overeenkomstige toepassing op een besluit van Onze Minister als bedoeld in artikel 14, derde lid, artikel 15, vierde lid, en artikel 18, vijfde lid.

3. De Raad van State van het Koninkrijk kan bij de voorbereiding van het ontwerpbesluit, bedoeld in het eerste lid, belanghebbenden, getuigen, deskundigen en tolken oproepen om tijdens het onderzoek ter zitting te worden gehoord.

4. De artikelen 32 tot en met 35 van de Wet op de Raad van State zijn van overeenkomstige toepassing.

5. De artikelen 6:5, 6:6, 6:14, 6:15, 6:17 en 6:21, 8:24, 8:25, 8:27 tot en met 8:29, 8:31, 8:32, 8:33 tot en met 8:36, eerste lid, 8:39, 8:50 , 8:61 en 8:62 van de Algemene wet bestuursrecht zijn van overeenkomstige toepassing. Ambtsberichten en andere door Onze Minister aangewezen stukken zijn niet openbaar.

6. Het ontwerp van een koninklijk besluit als bedoeld in het eerste lid, is niet openbaar.

7. Artikel 18a van de Wet op de Raad van State is van overeenkomstige toepassing. Het onderzoek ter zitting is openbaar.

8. Het beroep schorst niet de werking van het besluit waartegen het is gericht.

9. De Raad van State van het Koninkrijk kan een procesreglement vaststellen voor de behandeling van het beroep, bedoeld in het eerste of tweede lid, en van het verzoek om een voorlopige voorziening, bedoeld in artikel 29.

10. Binnen een maand nadat het ontwerpbesluit is opgesteld kan Onze Minister de Raad gemotiveerd verzoeken zijn ontwerp in nadere overweging te nemen. Indien het koninklijk besluit afwijkt van het ontwerp of het nader ontwerp, wordt het in het Staatsblad geplaatst met het ontwerp, bedoeld in het eerste lid en indien daarvan sprake is, het nader ontwerp. Indien niet binnen een maand een verzoek als bedoeld in de eerste volzin is gedaan, luidt het koninklijk besluit overeenkomstig het ontwerpbesluit.

11. Binnen dertig dagen na verzending van andere dan in het eerste en tweede lid bedoelde besluiten van het College financieel toezicht kan een bestuurscollege of een andere rechtspersoon die deel uitmaakt van de collectieve sector verzoeken om heroverweging, indien zij door die besluiten rechtstreeks in de aan hen toevertrouwde belangen worden getroffen. Het College financieel toezicht beslist binnen een week op

dit verzoek.

12. Besluiten van het College financieel toezicht en van Onze Minister op grond van dit besluit zijn niet vatbaar voor beroep bij de administratieve rechter op grond van de Landsverordening Administratieve rechtsspraak of de Algemene wet bestuursrecht. Dit geldt eveneens voor Ons besluit als bedoeld in het eerste lid.

Artikel 29

1. Indien op grond van artikel 28, eerste of tweede lid, tegen een besluit beroep is ingesteld, kan een daartoe door de Vice-President aangewezen staatsraad op verzoek een voorlopige voorziening treffen indien onverwijlde spoed, gelet op de betrokken belangen, dat vereist.

2. Een verzoek om voorlopige voorziening kan worden gedaan door het bestuurscollege dat het beroep instelde.

3. De artikelen 32 tot en met 35 van de Wet op de Raad van State zijn van overeenkomstige toepassing.

4. De artikelen 6:5, 6:6, 6:14, 6:15, 6:17 en 6:21, 8:68, 8:72, vijfde lid, 8:83, eerste, derde en vierde lid, van de Algemene wet bestuursrecht zijn van overeenkomstige toepassing.

5. De staatsraad, bedoeld in het eerste lid, doet zo spoedig mogelijk schriftelijk of mondeling uitspraak.

6. De uitspraak strekt tot:

a. onbevoegdheid van de staatsraad, bedoeld in het eerste lid,
b. niet-ontvankelijkverklaring van het verzoek,
c. afwijzing van het verzoek, of
d. gehele of gedeeltelijke toewijzing van het verzoek.

7. De staatsraad, bedoeld in het eerste lid, kan de voorlopige voorziening, op verzoek en ambtshalve, opheffen of wijzigen, nadat zij of hij partijen heeft gehoord, althans behoorlijk opgeroepen. De artikelen 6:4, derde lid, 6:5, 6:6, 6:14, 6:15, 6:17 en 6:21, 8:83, eerste, derde en vierde lid, van de Algemene wet bestuursrecht zijn van overeenkomstige toepassing.

8. De voorlopige voorziening vervalt, zodra door Ons is beslist, voor zover daarvoor in Ons besluit geen ander tijdstip is aangegeven.

HOOFDSTUK 8. OVERGANGS-EN SLOTBEPALINGEN

Artikel 30

1. Indien de inzending van de ontwerpbegroting 2008 of de begroting 2008 niet plaatsvindt binnen de daartoe in hoofdstuk 3 gestelde termijnen of indien het College financieel toezicht op deze begroting geen goedkeurende verklaring kan geven, kan het college een tijdelijke voorziening treffen, gericht op het verkrijgen van een goedkeurende verklaring als bedoeld in artikel 12. De voorziening eindigt uiterlijk drie

maanden na het verlenen van de toestemming.

2. Bij regeling van Onze Minister kan bepaald worden dat de toepassing van artikelen of onderdelen daarvan tijdelijk wordt opgeschort wegens voorbereidende werkzaamheden door het College financieel toezicht of het bestuurscollege ten behoeve van de uitvoerbaarheid van die artikelen of onderdelen daarvan.

3. In afwijking van artikel 16, eerste lid, onderdeel a, en tweede lid, wordt de rentelast, voortvloeiend uit de door Nederland over te nemen leningen, niet betrokken bij de beoordeling van het tekort op de gewone dienst.

Artikel 31. Beheer bescheiden

Het beheer van de bescheiden betreffende de werkzaamheden van het College financieel toezicht wordt in het bestuursreglement, bedoeld in artikel 5, eerste lid, geregeld. De bescheiden worden na beëindiging van de werkzaamheden van het College financieel toezicht bewaard in het archief van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Artikel 32. Citeertitel

Dit besluit wordt aangehaald als: Besluit tijdelijk financieel toezicht BES.

Artikel 33. Inwerkingtreding

1. Dit besluit treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin het wordt geplaatst.

2. Dit besluit vervalt op 1 januari 2011 of op een eerder bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting zal worden geplaatst in het Staatsblad, in het Publicatieblad van de Nederlandse Antillen en in het Afkondigingsblad van Aruba.

’s-Gravenhage, 8 november 2007

Beatrix

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties,
A. Th. B. Bijleveld-Schouten

De Minister van Financiën,
W. J. Bos

Uitgegeven de *dertigste* november 2007

De Minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin

NOTA VAN TOELICHTING

Algemeen

1. Doelstelling en strekking

Het Besluit tijdelijk financieel toezicht BES moet bijdragen aan een gezonde financiële huishouding van de eilandgebieden Bonaire, Sint Eustatius en Saba van de Nederlandse Antillen. Tijdens een overgangsperiode van deze eilandgebieden naar nieuwe staatkundige verhoudingen, beoordeelt een College financieel toezicht (Cft) of de begrotingen van deze eilandgebieden voldoen aan de comptabele basisvoorwaarden voor begrotingen. De overgangsperiode eindigt in principe op 15 december 2008, de beoogde datum van de nieuwe staatskundige structuur. Voor het geval deze datum niet wordt gehaald, bevat het besluit ook reeds voorschriften voor de daaropvolgende jaren, totdat de nieuwe staatskundige structuur daadwerkelijk doorgang zal vinden. Het college beoordeelt niet alleen de ontwerpbegrotingen, maar houdt ook toezicht op de uitvoering van de begroting, op uit de begroting voortvloeiende transacties, op de verantwoording van de begroting en op gedurende het jaar ingediende begrotingswijzigingen.

Naast een beoordelende functie heeft het Cft ook de bevoegdheid om aan de bestuurscolleges van de eilandgebieden adviezen te geven over in ontwerpbegrotingen aan te brengen wijzigingen. Deze zijn begrotingstechnisch van aard. Het Cft heeft geen beleidsmatig oordeel over de begroting.
Het bestuurscollege heeft de gelegenheid om gevolg te geven aan deze adviezen. Het Cft kan vervolgens begrotingen, na vaststelling door de eilandsraden, goedkeuren, geheel afkeuren of gedeeltelijk afkeuren. Het bestuurscollege krijgt van het Cft in alle fasen van de begrotingsbehandeling de gelegenheid de begroting aan te passen. Alleen een door het Cft goedgekeurde begroting mag in uitvoering worden genomen. Tegen een afkeuring of gedeeltelijke afkeuring van de begrotingen door het Cft, staat beroep open bij de Kroon. In spoedeisende gevallen kan om een voorlopige voorziening worden verzocht.

Als om welke reden dan ook de vaststelling van een goedgekeurde begroting voor het jaar 2008 uitblijft, heeft het Cft de bevoegdheid om zelf een ontwerpbegroting op te stellen. Hij legt deze begroting ter vaststelling voor aan de raad van ministers van het Koninkrijk. De begroting voor 2009 en volgende jaren doorloopt dezelfde cyclus. Zolang deze begrotingen niet zijn goedgekeurd, blijft de begroting uit het voorafgaande jaar van kracht, tenzij het Cft na toetsing van deze begroting aan de begrotingscriteria van oordeel is dat er een nieuwe ontwerpbegroting moet komen.

Voor de uitvoering van de begroting heeft het Cft het beheer over de rekeningencourant van het eilandgebied. De eilandgebieden kunnen geen leningen aangaan. In

het besluit is aangegeven wie binnen het kader van de begrotingen verplichtingen mogen aangaan, rechtshandelingen mogen verrichten en betalingen mogen doen.

Het Cft is een college van ten hoogste vier leden, waaronder de voorzitter. De benoeming geschiedt bij koninklijk besluit. Nederland, de Nederlandse Antillen en de eilandgebieden Bonaire, Sint Eustatius en Saba zijn op voordracht in het college vertegenwoordigd.

2. Achtergrond en aanleiding

Het land de Nederlandse Antillen en de eilandgebieden van de Nederlandse Antillen ondervinden al jarenlang substantiële en structurele problemen op het terrein van de overheidsfinanciën. Begrotingen geven een onvoldoende betrouwbaar beeld van uitgaven en inkomsten, het opstellen van rekeningen loopt achter en de schuldposities zijn problematisch.

Op politiek niveau is erkend dat de financiële problemen ernstig zijn. In het hoofdlijnenakkoord van 22 oktober 2005, dat is opgesteld ter voorbereiding op de toekomstige staatkundige verhoudingen, hebben zowel Nederland als de Nederlandse Antillen geconstateerd dat het Antilliaanse staatsverband problemen heeft de financiële vraagstukken alleen daadkrachtig aan te pakken. Er zijn afspraken gemaakt over het in beeld brengen van de schulden en de houdbaarheid daarvan en het opstellen van plannen om de overheidsfinanciën gezond te maken en de economie te revitaliseren. Op de start-Rondetafelconferentie van 26 november 2005 is geconstateerd dat de schulden een obstakel vormen om te komen tot een gezonde startpositie van de beoogde nieuwe entiteiten. Nederland heeft daarom aangeboden te helpen bij het oplossen van de schuldenproblematiek. Daarbij is onder meer vastgesteld dat de financiële huishouding op orde moet komen en blijven en dat er effectief financieel toezicht moet komen. Zowel in de Slotverklaring van 10 en 11 oktober 2006 van de miniconferentie met Bonaire, Sint Eustatius en Saba, als in de Slotverklaring van 2 november 2006 van het bestuurlijk overleg met Curaçao en Sint Maarten is in het kader van het staatkundige vernieuwingsproces afgesproken dat er een op consensus gebaseerde vorm van financieel toezicht komt voor de overgangsperiode naar de nieuwe staatkundige verhoudingen. Dit toezicht zal worden geregeld bij algemene maatregel van rijksbestuur en dient te bewerkstelligen dat het land Nederlandse Antillen en de eilandgebieden in de overgangsperiode toewerken naar evenwichtige en betrouwbare begrotingen met een adequaat dekkingsplan en dat de comptabele voorschriften worden uitgevoerd.

Deze algemene maatregel van rijksbestuur, die mede namens de Minister van Financiën is genomen, is de uitwerking van de genoemde afspraak in de Slotverklaring van 10 en 11 oktober 2006 met de eilandgebieden Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

Het overleg tussen de Nederlandse regering en het land Nederlandse Antillen, Cu-

raçao en Sint Maarten over de uitwerking van de Slotverklaring van 2 november 2006 op het punt van het financieel toezicht heeft nog niet geleid tot overeenstemming.

Over de wijze waarop de schulden van het land Nederlandse Antillen en de eilandgebieden door Nederland zullen worden gesaneerd, zullen separaat nadere afspraken worden gemaakt.

Ten slotte zijn in het overgangsakkoord van 12 februari 2007 tussen Nederland, het land Nederlandse Antillen en de eilandgebieden Sint Maarten, Bonaire, Sint Eustatius en Saba nadere afspraken gemaakt over de wijze waarop het proces tot aan de staatkundige veranderingen wordt ingevuld en aangestuurd, over sociaal-economische initiatieven en over de schuldsanering. Met het eilandgebied Curaçao zijn nadere afspraken gemaakt in het Toetredingsakkoord van 28 augustus 2007.

De ernst van de situatie

De ernst van de situatie is laatstelijk in kaart gebracht onder auspiciën van de in het kader van het proces van staatkundige veranderingen ingestelde werkgroep Algemene Financiële Positie (AFP). De grote overheidsschulden leiden tot hoge rente-uitgaven en aflossingsverplichtingen. Hierdoor komen de reguliere consumptieve overheidsuitgaven en -investeringen onder druk te staan.

De concrete problemen

De Nederlandse Antillen – zowel het land als de eilandgebieden hebben hoge schulden zoals tabel 1 toont. De onderzoeksteams concluderen dat de totale schuldpositie op 31 december 2005 het volgende beeld geeft:

Tabel 1. De schuldpositie van het land NA en de eilandgebieden op 31 december 2005

(in miljoen ANG)	Schulden excl. toerekening	Schulden incl. toerekening	Waarvan crediteuren[1]
Land	2894,2	2031,0	151,4
Curaçao	1818,3	2457,7	148,9
Sint Maarten	183,2	287,2	183,2
Bonaire	55,3	157,3	55,3
Sint Eustatius	15,1	21,6	15,1
Saba	5,5	16,8	5,5
Totaal	4.971,6	4.971,6	559,4
Totale schuldpositie excl. Crediteuren			4.412,2

[1] Inclusief pre-finance projecten en overige schulden aan derden

De schulden die het land Nederlandse Antillen is aangegaan ten behoeve van de eilandgebieden zijn in de tweede kolom toegerekend aan de eilandgebieden. Op onderdelen bestaat hierover nog geen overeenstemming tussen het land en de eilandgebieden.

Deze schuldpositie komt neer op een schuldquote van 84%. Dat is een hoog niveau voor een kleine en dus zeer schokgevoelige economie als de Antilliaanse. De schuldpositie van de eilanden is sinds de vaststelling ervan door de werkgroep AFP, wederom verslechterd. Harde cijfers zijn (vooralsnog) niet voorhanden.

3. De rechtsbasis van de regeling

Deze algemene maatregel van rijksbestuur is gebaseerd op artikel 38, tweede lid, van het Statuut voor het Koninkrijk, dat bepaalt dat Nederland, de Nederlandse Antillen en Aruba regelingen kunnen treffen die in onderling overleg bij – onder meer – algemene maatregel van rijksbestuur kunnen worden vastgesteld. De hiervoor genoemde Slotverklaring van 10 en 11 oktober 2006 is de basis voor de overeenstemming tussen Nederland en de hier betrokken eilandgebieden van de Nederlandse Antillen voor het treffen van de onderhavige regeling.

Met betrekking tot de rechtsbasis van de regeling heeft de regering het volgende overwogen. Ingevolge artikel 43, eerste lid, van het Statuut is elk der landen verantwoordelijk voor deugdelijk bestuur. Nu er op de Nederlandse Antillen substantiële en structurele problemen op het gebied van overheidsfinanciën zijn, en de bestaande vormen van regulier toezicht onvoldoende toereikend zijn, is het deugdelijk bestuur op de drie eilanden in het geding. Het waarborgen van deugdelijk bestuur is een aangelegenheid van het Koninkrijk (artikel 43, tweede lid). Als er sprake is van een ontoelaatbare toestand, die het land niet zelf oplost of kan oplossen, kan de koninkrijksregering voorzieningen treffen (artikel 51, eerste lid). De ondertekenaars van de Slotverklaring hebben erkend dat de financiële problemen ernstig zijn en dat zij deze niet zelfstandig kunnen oplossen. De Raad van State van het Koninkrijk gaat in op de mogelijkheid om de regeling mede te baseren op artikel 51.

Zowel de Nederlandse als de Nederlands-Antilliaanse regering kiezen echter nadrukkelijk voor een consensusregeling. Nu de eilandgebieden Bonaire, St. Eustatius en Saba en het land Nederlandse Antillen met Nederland overeenstemming hebben bereikt over een vrijwillige regeling, op basis van artikel 38, is er ook naar het oordeel van de Koninkrijksregering, geen plaats voor toepassing van artikel 51. Ingrijpen op basis van artikel 51 Statuut kan immers pas als ultimum remedium aan de orde komen.

Bovendien is een opgelegd besluit op grond van artikel 51 niet de enige mogelijkheid om de waarborgtaak te realiseren. Artikel 43, tweede lid, biedt tevens een basis om op koninkrijksniveau initiatieven te nemen tot bijvoorbeeld afspraken met de lan-

den over te treffen maatregelen ter verwezenlijking van de in artikel 43 genoemde belangen. Zo kunnen bijvoorbeeld vormen van samenwerking op basis van artikel 38 er op worden gebaseerd. Het Statuut stelt alleen de grens dat de landen bij wetgeving en bestuur de bepalingen van het Statuut in acht dienen te nemen (artikel 48); verder gelden er geen beperkingen voor maatregelen op basis van artikel 38[1]. Ook maatregelen met een hiërarchisch karakter (bevoegdhedenstructuur) kunnen dus worden opgenomen in een vrijwillige algemene maatregel van rijksbestuur, mits daarover overeenstemming bestaat. Dat is het geval, zoals blijkt uit de Slotverklaring en de overeenstemming in de rijksministerraad over dit besluit.

Ten aanzien van het financieel toezicht in het algemeen betekent de overeenstemming dat, waar dit besluit specifieke toezichtsmaatregelen voorschrijft, deze bepalingen voorrang hebben op de reguliere toezichtstaken van de Gouverneur en op de eigen comptabele regelgeving van de eilandgebieden.

De regering van de Nederlandse Antillen acht zich bij het bereiken van overeenstemming gebonden aan haar constitutionele regelingen. De regering van de Nederlandse Antillen heeft overwogen dat dit besluit ingrijpt in de bestaande bestuurlijke en wettelijke structuren van het land Nederlandse Antillen. Zij heeft dan ook, mede gelet op het advies ter zake van dit besluit van de Raad van Advies van de Nederlandse Antillen (advies van 28 september 2007, RvA no. RA/041-07), zekere bedenkingen.
De regering van de Nederlandse Antillen overweegt echter tevens dat dit besluit voorziet in een tijdelijk financieel toezicht voor de eilandgebieden Bonaire, Sint Eustatius en Saba gedurende een relatief korte transitieperiode na afloop waarvan die eilandgebieden als openbaar lichaam deel gaan uitmaken van het Nederlandse staatsbestel. Zij geeft in dit zeer uitzonderlijke geval en alles afwegende, voorrang aan het zelfbeschikkingsrecht van de eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba. De bestuurscolleges van de afzonderlijke eilandgebieden stemmen in met de inhoud van deze regeling. Ten aanzien van de raadpleging van de vertegenwoordigende lichamen zij vermeld dat de eilandsraden hebben ingestemd met de Slotverklaring van 10 en 11 oktober 2006, waarin ook het financieel toezicht tijdens de transitieperiode is opgenomen. Het wordt aan de bestuurscolleges overgelaten of zij het wenselijk vinden de

[1]Voorlichting van Afdeling I van de Raad van State van het Koninkrijk, uitgebracht ter gelegenheid van het 50-jarig bestaan van het Statuut, Kamerstukken II, 2005/06,30 300 IV, nr. 26.

uitwerking van de Slotverklaring op dat punt voor instemming aan de eilandsraden voor te leggen. Dit geldt op gelijke wijze voor de landsregering ten aanzien van het voorleggen van deze algemene maatregel van rijksbestuur aan de Staten van de Nederlandse Antillen.

4. Alternatieven

Het is denkbaar om in plaats van een algemene maatregel van rijksbestuur minder expliciete instrumenten in te zetten om zodoende de benodigde verbeteringen tot stand te brengen. Echter, tot op heden zijn pogingen om de openbare financiën in de Nederlandse Antillen op orde brengen, gezien de problematische schuldsituatie, nog onvoldoende geslaagd. Er zijn in het verleden diverse saneringsoperaties uitgevoerd waarbij het Antilliaanse stelsel van bestuurlijk toezicht op de besluitvorming van toepassing was[1]. In de praktijk is dit toezichtstelsel, zelfs met aanvullende ondersteuning, onvoldoende effectief gebleken.

Een gezonde financiële situatie is van zodanig groot maatschappelijk belang, dat anderzijds gesteld kan worden dat voor de regeling daarvan het niveau van een rijks*wet* vereist zou zijn. Gezien de in paragraaf 2 beschreven urgentie van de gezondmaking en vooruitlopend op een definitieve regeling, is gekozen voor een algemene maatregel van rijksbestuur. De onderhavige algemene maatregel van rijksbestuur treft tijdelijke voorzieningen. Op het moment dat de Nederlandse Antillen als land wordt opgeheven, zal het financieel toezicht op de nieuwe entiteiten een formeelwettelijke basis krijgen. De ervaringen, opgedaan met het toezicht op basis van deze maatregel, zullen daarbij van grote waarde zijn.

Gezien het vorenstaande is de regering van het Koninkrijk van oordeel dat deze regeling en de wijze waarop deze tot stand is gekomen, zullen leiden tot de gezondmaking van de financiële huishouding van de betrokken eilandgebieden. Deze andere aanpak zal naar verwachting effectief zijn. Een door deskundigen samengesteld Cft zal met adviezen en verklaringen van goedkeuring of afkeuring trachten op basis van overtuiging de bij de begroting betrokken partijen tot een adequaat inzicht te brengen. Dat als ultimum remedium de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in overeenstemming met het gevoelen van de rijksministerraad begrotingen kan vaststellen, geeft aan dat de regeling in die zin zeker effectief zal zijn. Een strakke regie door het Cft van de uitvoering van de begroting hoort daarbij.

[1] Dit reguliere toezicht houdt met betrekking tot de eilandgebieden in dat Eilandsbesluiten houdende algemene maatregelen (h.a.m.) en eilandsverordeningen door de Gouverneur worden geschorst en vernietigd wegens strijd met regelgeving van het land of het algemeen belang van het land, voor of na afkondiging. Ook heeft de Gouverneur de bevoegdheid bestuursbesluiten (vooral beschikkingen) te schorsen en te vernietigen. Hierbij treedt de Gouverneur op als landsorgaan. Als Koninkrijksorgaan heeft de Gouverneur de bevoegdheid een eilandsverordening of een eilandsbesluit h.a.m. te schorsen en vernietigen wegens strijd met een verdrag, een rijkswet, een algemene maatregel van rijksbestuur, of het algemeen belang van het Koninkrijk.

5. Administratieve lasten

Dit besluit leidt niet tot informatieverplichtingen waaruit administratieve lasten voor burgers of bedrijven voortvloeien.

6. De inhoud van de regeling

6.1 Bevoegdheden

Om de autonomie en eigen verantwoordelijkheid van de eilandgebieden zo veel mogelijk in stand te laten, is gekozen voor een aanpak die uitgaat van de eigen inzet van de bestuurscolleges voor de financiële gezondmaking van de eilandgebieden en van toezicht van het Cft met in beginsel een signalerend karakter. Echter, in het geval dat het college en een bestuur blijvend van mening verschillen, kan het toezicht tot vergaande bemoeienis van het Cft leiden. Het Cft heeft dan bevoegdheden die in hoofdlijnen inhouden dat belangrijke financiële beslissingen van de bestuurscolleges van de eilandgebieden slechts met zijn medewerking tot stand kunnen komen.

Het uitgangspunt van de regeling is dat het Cft een financieel-technisch en dus geen beleidsmatig oordeel heeft over de (ontwerp)begroting. Het college geeft begrotingstechnische adviezen aan het eilandbestuur over de ontwerpbegroting. Voorts zal het Cft verklaren of het begrotingstechnisch gezien de vastgestelde begroting goedkeurt dan wel geheel of gedeeltelijk afkeurt. Een door het Cft afgekeurde begroting mag niet in uitvoering genomen worden. Een gedeeltelijk afgekeurde begroting mag slechts in uitvoering worden genomen voor het niet afgekeurde deel.

In de Slotverklaring van het bestuurlijk overleg van 2 november 2006 over de toekomstige staatkundige positie van Curaçao en Sint Maarten, waaraan ook de eilandgebieden Bonaire, Sint Eustatius en Saba zich in de eigen Slotverklaring van 10 en 11 oktober hebben verbonden, is overeengekomen dat de rijksministerraad op advies van het Cft aanwijzingen kan geven aan bestuurders van het land en de eilandgebieden. In de Slotverklaring van de eilandgebieden Bonaire, Sint Eustatius en Saba is daarnaast vastgelegd dat de toezichthouder adequate advies-, aanwijzings- en goedkeuringsbevoegdheden heeft. Adequaat wil onder andere zeggen dat bij een geconstateerde afwijking van de toetsingscriteria snel opgetreden moet kunnen worden.

Een blijvend verschil van inzicht tussen het Cft en een bestuurscollege bereikt hetzij rechtstreeks, hetzij via de beroepsprocedure de rijksministerraad. Indien in het uiterste geval het Cft in het kader van het toezicht zelfstandig voorzieningen treft (begrotingen, bijzondere maatregelen, informatievoorziening) worden deze ter vaststelling of voor een beoordeling voorgelegd aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties die echter afstemming zal moeten plegen met de rijksministerraad. Hiermee wordt gewaarborgd dat dergelijke voorzieningen, die tot stand komen

zonder rechtstreekse inbreng van de eilandsraden, in ieder geval van een hogere bestuurlijke legitimatie worden voorzien. Daarbij is van belang dat de Nederlandse Antillen vertegenwoordigd zijn in de rijksministerraad en in die raad dus voor de belangen van de eilandgebieden kan opkomen. De voor dit besluit verantwoordelijke minister kan in de Staten-Generaal ter verantwoording worden geroepen. Voor de Antilliaanse inbreng in de besluitvorming kan parlementaire controle worden uitgeoefend door de Staten van de Nederlandse Antillen.

De regering van het Koninkrijk acht het om bovengenoemde redenen passend om in de vrijwillig tot stand gekomen regeling advies-, aanwijzings- en goedkeuringsbevoegdheden aan het Cft te verlenen.

6.2 De taak en samenstelling van het Cft

De taken van het Cft zijn gericht op de beheersing van het begrotingsproces volgens algemeen erkende begrotingscriteria. Het Cft is een college van ten hoogste vier personen die door de minister-president en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in overeenstemming met de raad van ministers van het Koninkrijk respectievelijk de Nederlandse ministerraad voor benoeming worden voorgedragen. Dit betekent dat naar verwachting deskundigheid in het college aanwezig zal zijn, dat die deskundigheid ook inhoudt dat een specifiek Antilliaanse inbreng mogelijk is en dat voldoende capaciteit beschikbaar is voor de werkzaamheden voor en het overleg met de eilandgebieden. In de artikelen 2 tot en met 6 worden voorschriften gegeven over de benoeming, taak, nevenfuncties, bezoldiging en werkwijze van het Cft.
Over de voordracht door de Nederlandse ministerraad van het lid namens Bonaire, Sint Eustatius en Saba wordt vooraf met de besturen van deze eilandgebieden overlegd.

De leden van het college zullen moeten beschikken over brede bestuurlijke, beleidsmatige en financiële deskundigheid. Het Cft zal worden ondersteund door een secretaris met een deskundig ambtelijk apparaat. Dit ambtenarenapparaat wordt door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties benoemd of ter beschikking gesteld, nadat deze hierover heeft overlegd met het Cft. Het aantal medewerkers kan fluctueren, al naar gelang het verloop van de begrotingscyclus en de daaraan gekoppelde toezichtwerkzaamheden.

6.3 Wijze van toezicht

Om het financieel toezicht optimaal te laten plaatsvinden, moet het Cft zicht hebben op de begrotingscyclus en het financieel beheer van het land en de eilandgebieden. In de toelichting komen achtereenvolgens aan de orde:
– de indiening en vaststelling van de begroting (hoofdstuk 3 van de regeling);
– de toetsingscriteria voor de begroting en voor kredieten (hoofdstuk 4 van de rege-

ling);
- de uitvoering en verantwoording van de begroting, waaronder de bedrijfsvoering (hoofdstuk 5 van de regeling).

6.3.1. De indieningen vaststelling van de begroting

Om de toezichtstaak te kunnen uitvoeren moet het Cft vanaf het allereerste stadium van het begrotingsproces beschikken over de relevante informatie. De regeling voorziet er in dat het Cft vóór de indiening van de begroting door het bestuurscollege bij de eilandsraad, een ontwerpbegroting ter advisering krijgt voorgelegd. Ook tijdens de behandeling in de eilandsraad wordt het Cft geïnformeerd over eventuele amendementen op de begroting. Vervolgens wordt een vastgestelde begroting door het Cft beoordeeld en voorzien van zijn goedkeuring of (gedeeltelijke) afkeuring. Het bestuurscollege stelt bij een afgekeurde of gedeeltelijk afgekeurde begroting opnieuw een ontwerpbegroting op die dezelfde stadia als hiervoor genoemd, doorloopt.

Als er om welke reden dan ook (geen ontwerpbegroting ingediend, afkeurende verklaring) voor het jaar 2008 geen begroting wordt vastgesteld, stelt het Cft een ontwerpbegroting op volgens de criteria van deze regeling. De begroting wordt na afstemming binnen de rijksministerraad vastgesteld door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Als deze situatie zich voordoet bij de begrotingen voor jaren na 2008, dan blijft de begroting over het voorafgaande jaar van kracht. Als het Cft na toetsing aan de criteria echter meent dat deze voorafgaande begroting niet kan worden uitgevoerd, dan volgt hij dezelfde procedure als hiervoor is aangegeven voor het jaar 2008.

6.4 De toetsingscriteria

6.4.1. De toetsingscriteria voor de begroting

De in de begroting opgenomen ramingen van de uitgaven en de ontvangsten moeten passen binnen de in artikel 16 opgenomen normering. Het Cft voert een begrotingstechnische toets uit: hij beoordeelt of de begroting voldoet aan de basisvoorwaarden van een ordelijke begroting. Voorts beoordeelt het Cft of de begroting realistisch is, dat wil zeggen dat hij, uitgaande van reeds aangegane verplichtingen en externe ontwikkelingen, toetst of redelijkerwijs verondersteld kan worden dat de ramingen voor uitgaven en ontvangsten zullen uitkomen.

De eilandgebieden Bonaire, Sint Eustatius en Saba kunnen uit eigen inkomsten geen sluitende begroting vaststellen. Daarom is in het verleden een bijzondere voorziening getroffen, namelijk het Solidariteitsfonds Nederlandse Antillen. Nederland, Aruba en het land Nederlandse Antillen zijn de donoren voor dit fonds en de eilandgebieden Bonaire, Saba en Sint Eustatius ontvangen uit dat fonds een bijdrage. Met inachtneming van deze bijdrage dienen zij een sluitende begroting te presenteren.

6.4.2. De toetsingscriteria voor kredieten

De eilandgebieden kunnen geen leningen voor investeringen aangaan. Voor hen geldt een rentelastnorm van 0%. Wel bestaat de mogelijkheid van een rekening-courantkrediet voor tijdelijke tekorten op de gewone dienst. De kredietfaciliteit moet, gezien de rentelastnorm van 0%, gemiddeld over een jaar op nihil uitkomen of een positief saldo te zien moet geven. Door het instrument van een kredietmaximum en een overschotminimum (artikel 17, derde lid) kan het Cft dit controleren.

6.5 De uitvoering van de begroting en de bedrijfsvoering

6.5.1. De uitvoering en de wijziging van de begroting en de verantwoording over de uitvoering van de begroting

Gedurende het begrotingsjaar moet het Cft inzicht hebben in de uitvoering van de vastgestelde begrotingen. Daartoe zendt het bestuurscollege ieder kwartaal uitvoeringsrapportages aan het Cft, zonodig voorzien van een voorstel tot wijziging van de begroting. Het Cft maakt cijfermatige analyses van de uitputting van de begroting en van de verplichtingen die zijn aangegaan. Een voorstel voor een begrotingswijziging doorloopt dezelfde toezichtstadia als een ontwerpbegroting. Op grond van artikel 8 kan het Cft de nadere informatie opvragen die het nodig acht.

Het Cft heeft de mogelijkheid in te grijpen in het aangaan van verplichtingen voor begrotingen of begrotingsartikelen (artikel 22, zevende lid). Dit zogeheten vooraf-gaand toezicht kan alleen worden ingesteld in overeenstemming met het gevoelen van de rijksministerraad.

Ieder jaar ontvangt het Cft de jaarrekening. Hij laat deze controleren door een accountant.

6.5.2. De bedrijfsvoering

De bedrijfsvoering omvat het financieel beheer, het materieel beheer en de administraties die daarvoor worden bijgehouden. Het financieel beheer houdt in het aangaan van financiële verplichtingen, het verrichten van betalingen en ontvangsten en de rekening-courantrelatie met het Cft. In de artikelen 21 tot en met 24 zijn daartoe een aantal bepalingen opgenomen die eraan moeten bijdragen dat de beleidsmatige intenties van het bestuurscollege en eilandsraad worden uitgevoerd, gegeven de budgettaire randvoorwaarden die in een goedgekeurde begroting vastliggen.

Het aangaan van financiële verplichtingen gebeurt juridisch onder meer in de vorm van privaatrechtelijke rechtshandelingen, te weten het sluiten van contracten (overeenkomsten). Om beter zicht te hebben op de financiële verplichtingen die worden aangegaan, wordt bepaald dat het hoofd Financiën en bij zijn afwezigheid zijn eerste of tweede plaatsvervanger positief advies moet geven over het voornemen van het bestuurscollege tot het aangaan van verplichtingen die uit de begroting voortvloeien. Voorts zijn uitsluitend de genoemde personen gemachtigd om namens het bestuurs-

college rechtshandelingen te verrichten die horen bij het aangaan van de verplichtingen, zoals het ondertekenen van contracten. Deze verdeling van verantwoordelijkheden over meerdere personen moet tevens een oneigenlijke begrotingsuitvoering voorkomen.

Als andere personen dan de gemachtigden namens het eilandgebied een met de verplichting verband houdende rechtshandeling hebben verricht, is op grond van artikel 22, negende lid, het bestuurscollege juridisch niet aan het resultaat van de rechtshandeling gebonden. Het is derhalve voor derde partijen van belang dat zij zich voorafgaande aan het sluiten van een contract ervan vergewissen wie welke bevoegdheden heeft om het eilandgebied juridisch te binden. Het door het Cft in te stellen openbare register is daartoe te raadplegen.

Indien het hoofd Financiën meent dat de voorgenomen verplichting geen basis vindt in de begroting, geeft hij geen positief advies. Als het bestuurscollege besluit de verplichting desondanks aan te willen aangaan, zal het de eilandsraad moeten verzoeken suppletoire middelen ter beschikking te stellen. De procedures bedoeld in artikel 19 worden hierbij doorlopen.

Als suppletoire middelen niet of nog niet ter beschikking zijn gesteld en het bestuurscollege draagt niettemin het hoofd Financiën op de verplichting aan te gaan, ook al is niet voldaan aan de voorwaarden gesteld in dit artikel, heeft hij de plicht het Cft hierover te informeren. Het Cft geeft in dat geval aan het bestuurscollege een aanwijzing. Het bovenstaande geldt in dezelfde mate voor het verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen, verband houdend met het aangaan van een verplichting.

Het toezicht op de bedrijfsvoering, met name het financieel beheer, het materieelbeheer en de administraties, is een absolute voorwaarde voor een adequate uitvoering van de begroting. Vandaar dat dit apart in de regeling is opgenomen. De basis van het toezicht op dit financiële beheer ligt in de jaarlijkse accountantscontrole in opdracht van het Cft. Verder kan uit de informatie in het kader van de voorbereiding en de uitvoering van de begroting blijken hoe het met het financiële beheer is gesteld. Ook de Algemene Rekenkamer van de Nederlandse Antillen doet onderzoek naar de verantwoording en naar het financiële beheer.

De bevindingen van accountant en Algemene Rekenkamer kunnen, evenals eigen bevindingen voor het Cft aanleiding zijn tot het geven van aanwijzingen inzake de inrichting van de administraties.

7. Uitvoering van beleidsvoornemens

De uitvoering van het in de begroting aangekondigde beleid met financiële gevolgen, zowel aan de inkomsten- als aan de uitgavenkant, moet worden opgenomen in een voorziening. Dat kan zijn een formele verordening of regeling, dan wel een intern

voorschrift, afhankelijk van wat voor soort beleidsmaatregel is voorgeschreven. Als vaststelling of invoering van een dergelijke voorziening uitblijft, rapporteert het Cft hierover aan de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Financiën van Nederland. De uitvoering van de begroting kan immers in gevaar komen. In het uiterste geval kan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, na afstemming binnen de rijksministerraad, het Cft belasten met het treffen en uitvoeren van voorzieningen.

Deze ingreep acht de regering nodig om er zeker van te zijn dat begrotingen ook worden uitgevoerd. Als in de begroting bijvoorbeeld belastingmaatregelen zijn aangekondigd, moeten die hun legitimatie krijgen in ter zake aangepaste belastingverordeningen. Als die aanpassing niet plaatsvindt, kunnen de geraamde belastingen niet geheven worden en dreigt een ontvangstenpost van de begroting niet gerealiseerd te worden. Een dergelijke situatie moet naar het oordeel van de regering vermeden worden.

8. Rechtsbescherming

Het Cft en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties hebben een aantal ingrijpende bevoegdheden. Het Cft kan een gedeeltelijk afkeurende verklaring of een afkeurende verklaring afgeven over een door de eilandsraad vastgestelde begroting of begrotingswijziging (artikel 12, derde lid, jo artikel 19, vierde lid).

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties kan, ingevolge artikel 14, derde lid, en artikel 15, vierde lid, een door het Cft opgestelde begroting, na afstemming binnen de raad van ministers van het Koninkrijk, vaststellen.

Over de uitoefening van deze bevoegdheden van het Cft kan een geschil ontstaan tussen Cft en eilandsbestuur. Dat geschil overstijgt het landelijke niveau. Voor de minister, die zijn bevoegdheden slechts mag uitoefenen na afstemming binnen de rijksministerraad, geldt dit nog sterker. Het ligt daarom in de rede een koninkrijksorgaan te betrekken bij de beslechting van het geschil. Daarom is gekozen voor beroep bij de Kroon waarbij de Raad van State van het Koninkrijk is belast met de voorbereiding. Bijkomend voordeel van deze keuze is dat deze administratieve beroepsgang de mogelijkheid biedt van een rechtmatigheids-en doelmatigheidstoetsing.

Het kroonberoep is in de Nederlandse Antillen geen onbekend fenomeen. Op basis van artikel 52 van het Statuut is in artikel 100, achtste lid, van de Eilandenregeling Nederlandse Antillen (ERNA) beroep op de Koning geopend tegen besluiten tot vernietiging van een eilandbesluit houdende algemene maatregelen, een eilandverordening of een beschikking van een eilandorgaan. Ook als een eilandbesluit de goedkeuring behoeft van de Gouverneur, en deze goedkeuring niet wordt gegeven, kan het bestuurscollege bij de Kroon in beroep komen (ERNA, artikel 104, derde lid).

Ook in de algemene maatregel van rijksbestuur van 21 september 1994 met betrekking tot hoger toezicht op Sint Maarten is kroonberoep opgenomen. Het oorspronkelijk voorgestelde beroep op de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van

State is naar aanleiding van het advies van de Raad van State van het Koninkrijk vervangen door kroonberoep. Evenals in 1994 zal de Raad van State van het Koninkrijk als onafhankelijk orgaan een ontwerp-koninklijk besluit voorbereiden.

Rechtsbasis

Artikel 52 van het Statuut maakt het mogelijk dat bij landsverordening van de Caraïbische landen aan de Koninkrijksregering met goedkeuring van diezelfde Koninkrijksregering bevoegdheden worden toegekend met betrekking tot landsaangelegenheden. In deze algemene maatregel van rijksbestuur worden bevoegdheden met betrekking tot landsaangelegenheden geregeld. Nu de Nederlandse Antillen bevoegd is tot het instellen van kroonberoep in een landsverordening, kan dit a fortiori ook in een samenwerkingsregeling op basis van artikel 38 Statuut. De Nederlandse regering heeft eerder uitgesproken dat de beslechting van Nederlandse zuivere bestuursgeschillen aan de Kroon kan worden opgedragen. De beslechting van zuivere bestuursgeschillen is reeds aan de Kroon opgedragen in de Eilandenregeling Nederlandse Antillen, een regeling die evenmin de status van wet heeft.

Overigens laat de mogelijkheid van kroonberoep onverlet dat de eilandsraden gebruikmaken van de mogelijkheid die artikel 26 van de ERNA biedt. Ingevolge deze bepaling is een eilandsraad bevoegd de belangen van het eilandgebied voor te staan bij de Koning, bij de Staten-Generaal, bij de Gouverneur en bij de Staten.

Rechtsbescherming bij de rechter

Omdat het Cft geen bestuursorgaan is in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), staat reeds op die grond geen beroep open op de Nederlandse bestuursrechter. Ook de besluiten van de minister tot vaststelling van de begroting, op grond van de artikelen 14, derde lid, en 15, vierde lid, zijn, ook al is de minister weliswaar bestuursorgaan in de zin van de Awb, van beroep uitgesloten. Artikel 8:6, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht bepaalt immers dat geen beroep kan worden ingesteld tegen een besluit waartegen administratief beroep kan of kon worden ingesteld.

Om te voorkomen dat de bestuursrechter in Nederland zich bevoegd zal verklaren bij een beroep tegen de beslissing op het Kroonberoep, wordt in artikel 28, twaalfde lid, bepaald dat besluiten op grond van deze maatregel niet vatbaar zijn voor Awb-beroep.

In de rechtspraktijk zal het echter op voorhand niet direct duidelijk zijn of deze algemene maatregel van bestuur, die is gegeven op het niveau van het Koninkrijk, op dit punt het recht van een land binnen het Koninkrijk zodanig opzij kan zetten, dat voldoende zeker is dat artikel 28, twaalfde lid, op dit punt onmiddellijk het daarmee beoogde afgrendelende effect zal hebben. Pas na de aanvulling van de negatieve lijst

zal de bevoegdheid van de Nederlandse bestuursrechter ten aanzien van de onderhavige besluiten onmiskenbaar zijn afgegrendeld. De regering zal bevorderen dat bij de eerstvolgende mogelijkheid deze aanvulling bij nota van wijziging in een lopende wetgevingsprocedure zal worden voorgelegd aan de Tweede Kamer.

Ook de Antilliaanse rechter zal zich mogelijk bevoegd achten te oordelen over beschikkingen van het Cft en over de beslissing op het Kroonberoep op grond van de Landsverordening administratieve rechtspraak. Om dit te voorkomen, wordt in dit besluit tot uitdrukking gebracht dat bedoelde besluiten van het Cft niet op grond van de Landsverordening administratieve rechtspraak ter beoordeling aan de Antilliaanse bestuursrechter kunnen worden voorgelegd. Het is aan de Antilliaanse wetgever te beslissen of beschikkingen op grond van dit besluit bij voorbeeld in artikel 7, tweede lid, van de LAR, van beroep worden uitgesloten. Deze bepaling is de pendant van het Nederlandse artikel 8:4 Awb. Toevoeging aan de negatieve lijst is bij de LAR niet mogelijk; deze landsverordening kent geen negatieve lijst.

Nu de administratieve rechter niet bevoegd is kennis te nemen van geschillen over de toepassing van dit besluit, zou de civiele rechter zich – als restrechter – hierover kunnen buigen. Onzeker is of de Nederlandse en de Antilliaanse civiele rechter zich bevoegd zullen achten in een geschil waarin het Koninkrijk verweerder is, nu het Koninkrijk geen rechtspersoonlijkheid ontleent aan het geschreven Nederlands en Nederlands-Antilliaans recht. Niet uitgesloten is dat de civiele rechter het Koninkrijk (evenals de vennootschap onder firma of de ondernemingsraad) kwalificeert als «legitima persona standi in iudicio», om de eisende partij de mogelijkheid van rechtsbescherming te bieden.

Als de Nederlandse civiele rechter zich bevoegd verklaart, is op grond van eerdere jurisprudentie[1] aannemelijk dat hij de hoofdregel zal hanteren dat hij het beroep slechts zal ontvangen als eerst de procedure van het kroonberoep, dan wel de procedure van artikel 28, elfde lid, is doorlopen.

Of hij toekomt aan een inhoudelijke beoordeling van het geschil is bovendien afhankelijk van zijn oordeel over de vraag of de rechtsgang bij de Kroon met voldoende waarborgen is omkleed[2].

[1]HR 12 december 1986, AB 1987, 151, m.n. van der Burg, NJ 1987, 381, m.n. van Maarseveen, Br 1987, 236 m.n. Koeman (Dekker/Barneveld).
[2] HR 6 februari 1987, NJ 1988, 926, m.nt. Scheltema (Aral/den Haag).

Beroep op een administratieve rechter is niet noodzakelijk. Voor bestuursorganen geldt de bescherming van artikel 6 EVRM niet. Evenmin zijn er andere juridische gronden die nopen tot toekenning van het beroepsrecht aan bestuursorganen.

Procesrecht

Toen Nederland het kroonberoep verving door een beroep op de bestuursrechter, schafte de Nederlandse wetgever ook het procesrecht voor het kroonberoep, zoals dat was geregeld in de Wet op de Raad van State, af. Dat daardoor ook sinds 1 januari 1994 een regeling voor het kroonberoep op grond van de ERNA ontbreekt, heeft onduidelijkheid opgeleverd bij de vier beroepen die zich sindsdien hebben voorgedaan.

In deze algemene maatregel van rijksbestuur zelf wordt geregeld wie in beroep kan gaan, tegen welke beslissingen en binnen welke termijn dat dient te geschieden. Voorts wordt gewaarborgd dat de Raad van State van het Koninkrijk een ontwerpbesluit formuleert; de regering beslist uiteindelijk.

Om het kroonberoep met de nodige waarborgen te omkleden, wordt artikel 18a van de Wet op de Raad van State van overeenkomstige toepassing verklaard. Dit maakt mogelijk dat belanghebbenden, getuigendeskundigen en tolken worden gehoord. Voorts verklaart dit artikel bepalingen uit de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van overeenkomstige toepassing. Deze bepalingen regelen het klachtrecht over het gedrag van staatsraden tijdens het onderzoek (artikelen 32 tot en met 35 Wet op de Raad van State), het recht van bijstand of vertegenwoordiging (artikelen 8:24 en 8:25 Awb), de verschijningsplicht voor opgeroepenen, (artikel 8:27 Awb), de verplichting voor partijen op verzoek van de rechtbank schriftelijk inlichtingen te verstrekken (artikel 8:28 Awb), de mogelijkheid van gedeeltelijke ontheffing van de inlichtingenplicht (artikel 8:29 Awb) en de gevolgen die kunnen worden verbonden aan het niet voldoen aan de plicht (artikel 8:31 Awb), de mogelijkheid van beperkte kennisneming van stukken (artikel 8:32 Awb), enkele verplichtingen en de vergoeding voor getuigen, deskundigen en tolken, (artikelen 8:33 tot en met 8:36, eerste lid, Awb), de toezending van stukken aan partijen, de mogelijkheid van descente, het voorzitterschap tijdens de zitting en enkele eisen die aan het proces-verbaal van de zitting worden gesteld (artikel 8:61 Awb). Door de vanovereenkomstigetoepassingverklaring van artikel 18a van de Wet op de Raad van State wordt ook bepaald dat het concept koninklijk besluit niet openbaar is en dat een door de minister aangewezen ambtenaar inlichtingen kan geven. Anders dan in de procedure van artikel 18a van de Wet op de Raad van State vindt het onderzoek ter zitting niet achter gesloten deuren plaats.

In de algemene maatregel van rijksbestuur is de voorbereiding van het ontwerpbesluit binnen de Raad niet geregeld. Door het afschaffen van het kroonberoep in Nederland en van de Afdeling geschillen van bestuur is niet meer geregeld welk onderdeel van de Raad belast wordt met de voorbereiding van de besluitvorming in de volle Raad. De voorbereiding van de behandeling van zaken in de Raad geschiedt op

grond van artikel 18, eerste lid, van de Wet op de Raad van State door een afdeling van de Raad, zoals dat ook het geval is bij de voorbereiding van adviezen over wetsvoorstellen. In de vier genoemde kroonberoepen in 1999, 2000 en 2007 heeft de Raad daarvoor zelf een oplossing gevonden. Het kabinet is van oordeel dat de Raad zelf beslist over de meest wenselijke gang van zaken. Het vijfde lid van artikel 11 biedt daartoe de mogelijkheid. In het procesreglement kan worden bepaald dat een beroepschrift wordt ingediend bij de Raad van State.

In artikel 28, tiende lid, is een bepaling opgenomen als in artikel 15c, tweede lid, van de Wet op de Raad van State. Hierin worden procedurele voorschriften gegeven voor het geval de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, na afstemming binnen de rijksministerraad, het door de Raad van State van het Koninkrijk opgestelde ontwerpbesluit niet onderschrijft. Hij kan niet contrair gaan zonder eerst een met redenen omkleed verzoek tot nadere overweging aan de Raad voor te leggen. Ook dient hij dit verzoek en het (nader) ontwerp te publiceren, als het koninklijk besluit afwijkt van het (nader) ontwerp. Met deze procedure wordt een drempel opgeworpen om van het ontwerp van de onafhankelijke Raad af te wijken.

Op advies van de Raad van State van het Koninkrijk is naast het Kroonberoep ook de mogelijkheid van een voorlopige voorziening opgenomen. Voor de toelichting wordt verwezen naar de toelichting op artikel 29.

9. Financiële gevolgen

De kosten die met het secretariaat van het Cft gemoeid zijn, liggen, gezien de geschatte omvang van het personeel, bij volledige bezetting, tegen de € 2,5 miljoen en worden bekostigd uit Hoofdstuk IV van de rijksbegroting.

Artikelsgewijs

Artikel 1

In de definitie van begroting wordt ervan uitgegaan dat er sprake is van een gewone dienst en, indien van toepassing, van een kapitaaldienst. Niet alleen de daartoe op te stellen overzichten van lopende uitgaven en ontvangsten en van kapitaaluitgaven en -ontvangsten worden tot de begroting gerekend, maar ook de daarbij op te nemen toelichting. Dit biedt de mogelijkheid om, indien de begroting op basis van baten en lasten wordt opgesteld, ook via de toelichting financiële informatie op kasbasis en op basis van juridische verplichtingen in de begroting te betrekken. Als de begroting op basis van kasuitgaven en kasontvangsten wordt opgesteld, kan ook financiële informatie op kostenbasis (bijvoorbeeld afschrijvingskosten) en op basis van juridische verplichtingen in de begroting worden betrokken.

Een begroting van kapitaaluitgaven en -ontvangsten is in elk geval van toepassing als er sprake is van kapitaaluitgaven ten behoeve van investeringen of ten behoeve van de herfinanciering van de lopende schuld.

Voor de definitie van de collectieve sector wordt gebruik gemaakt van de definities die de Verenigde Naties hanteren voor de internationale statistieken (het zogenaamde System of National Accounts). Deze definitie wordt in Europa ook gehanteerd voor het bepalen van de EMU-schuld en het EMU-tekort. In de kern komt de definitie erop neer dat een instelling tot de collectieve sector gerekend wordt als de ontvangsten voornamelijk afkomstig zijn uit collectieve heffingen zoals belastingen en premies. Als de ontvangsten voor meer dan de helft afkomstig zijn van de markt, dan is sprake van een marktpartij en niet van een onderdeel van de collectieve sector. Deze benaderingswijze is gevolgd omdat normering pas zin heeft als onomstotelijk vaststaat waarop de normering betrekking heeft; de definities moeten duidelijk zijn.

De definitie van geconsolideerde schuld is zodanig gekozen dat de onderlinge schulden van zelfstandige entiteiten (overheid, bedrijven, instellingen, organisaties) op een eilandgebied, die tot de collectieve sector van dat eilandgebied worden gerekend, niet meetellen. Bij consolidatie vallen die onderlinge schulden tegen elkaar weg. Bij de consolidatie van de schulden van een eilandgebied aan onderdelen van de collectieve sector van een ander eilandgebied of van het land gelden deze schulden als externe schuld. Een voorbeeld van dat laatste is de schuld van een eilandgebied aan de Sociale Verzekeringsbank.

Tot schulden worden zowel gerekend schuldtitels in de vorm van bijvoorbeeld obligatieleningen als onderhandse lening- en kredietovereenkomsten. Ook (formeel en feitelijk) leverancierskrediet (openstaande crediteuren), indien de duur daarvan langer is dan in het maatschappelijk verkeer gebruikelijk is, valt onder het begrip schuld.
Aangenomen mag worden dat in het algemeen leverancierskrediet langer dan een maand niet gebruikelijk is.

De definitie van rentelast wordt weergegeven door de verhouding (breuk) tussen de rente-uitgaven in het begrotingsjaar over de geconsolideerde schuld van de collectieve sector (teller) en de gemiddelde ontvangsten van de collectieve sector over de drie jaren die voorafgaan aan het jaar waarin de begroting wordt ingediend (noemer).
Om praktische redenen wordt uitgegaan van de drie jaren (t-4 t/m t-2) die voorafgaan aan het jaar (t-1) waarin de begroting wordt ingediend en niet over de drie jaren (t-3 t/m t-1) direct voorafgaande aan het begrotingsjaar (t). Immers, het jaar voorafgaande aan het begrotingsjaar is nog niet afgesloten op het moment waarop de begroting wordt ingediend, waardoor de gegevens over de ontvangsten van de collectieve sector ontbreken.

Artikel 2

De leden van het Cft worden benoemd op grond van deskundigheid. Dit is expliciet bepaald om zuiver politieke benoemingen te voorkomen.

Artikel 3

Het Cft is onafhankelijk. Gelet op zijn bevoegdheden is het van groot belang dat de leden geen nevenfuncties vervullen die hun onafhankelijkheid zouden kunnen aantasten. Om die reden is gekozen voor een systeem waarbij het aanvaarden van eventuele nevenfuncties voorafgaand hieraan moet worden gemeld. In het kader van de transparantie zullen alle nevenfuncties van leden van het Cft openbaar worden gemaakt.

Artikel 4

Het algemene toezicht op de uitvoering van de taken van het Cft is in handen van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Aangezien bepaalde beslissingen van het Cft mede tot de verantwoordelijkheid worden gerekend van verschillende ministers en deze ministers hiervoor ter verantwoording kunnen worden geroepen in de vertegenwoordigende organen van Nederland en de Nederlandse Antillen, heeft het Cft een inlichtingenplicht ten opzichte van deze ministers. Tevens kan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, na afstemming binnen de rijksministerraad, beleidsregels vaststellen en algemene en bijzondere aanwijzingen geven voor de uitoefening van de taken van het Cft.

Artikel 5

Om ervoor te zorgen dat duidelijk is op welke wijze het Cft intern besluiten neemt en intern zijn werkzaamheden ordent, moet deze na overleg met de bestuurscolleges een bestuursreglement opstellen dat door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties moet worden goedgekeurd. De minister legt voordat hij goedkeuring verleent, het reglement ter afstemming voor aan de rijksministerraad.

Artikel 6

De kosten van het uitvoeringsapparaat van het Cft komen ten laste van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De terbeschikkingstelling in het vijfde lid houdt in dat ten behoeve van het secretariaat naast personeel van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ook personeel van andere ministeries, lokaal en ingehuurd personeel kan worden ingezet.

Artikel 7

Het is voor de uitoefening van hun taken noodzakelijk dat de leden van het Cft en hun medewerkers vrijelijk toegang hebben tot het grondgebied van de eilandgebieden van de Nederlandse Antillen en dat zij daar mogen werken.

Artikel 8

Lid 1

Tot de informatieplicht van de besturen in het eerste lid wordt ook gerekend de verstrekking van informatie van de rechtspersonen die tot de collectieve sector behoren.

Lid 3

Het college kan de regels over de verstrekking van gegevens door de collectieve sector, niet zijnde een eilandgebied, pas vaststellen na overleg met de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Deze zal zijn standpunt moeten afstemmen met de rijksministerraad. Een overlegverplichting houdt formeel in dat het college het standpunt van de minister niet behoeft over te nemen. Gezien de onderlinge verhoudingen zal het college dit standpunt in de praktijk echter niet naast zich neer kunnen leggen.

Artikel 9

In dit artikel wordt geregeld ten laste van welke begroting uit dit besluit voortvloeiende kosten zullen worden bekostigd. Het betreft hier de rijksbegroting voor Hoofdstuk 4 (Koninkrijksrelaties).

Artikel 10

Het oordeel van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over het functioneren van het Cft zal in veel gevallen alleen tot stand kunnen komen na overleg met degenen die rechtstreeks met het Cft te maken hebben, te weten de bestuurscolleges van de eilandgebieden. Immers een dermate zwaarwegend oordeel over het ernstig in gebreke blijven van het Cft zal goed gemotiveerd en voldoende onderbouwd moeten zijn.

De voorzieningen, bedoeld in het eerste lid, hebben een tijdelijk karakter en kunnen zowel een lid van het Cft als de gehele college betreffen. Voor een structurele voorziening gelden uiteraard de benoemingsvoorwaarden bedoeld in artikel 2.

Artikel 11

Het geven van een advies door het Cft belemmert niet de indiening van de ontwerpbegroting bij de eilandsraad. Wel dient het BC de eilandsraad te informeren over dit advies. Het Cft geeft in de fase waarin de ontwerpbegroting door de eilandsraad wordt behandeld eveneens advies over amendementen. Hiervoor is gekozen om de eilandsraad zelf de gelegenheid te geven met gebruikmaking van zijn volle parlementaire rechten een begroting vast te stellen die aan de voorgeschreven vereisten voldoet.

Artikel 12

Als het bestuurscollege en de eilandsraad het advies van het Cft hebben overgenomen, zal deze zonder meer een goedkeurende verklaring afgeven.

In het geval dat een begroting is vastgesteld die niet voldoet aan de criteria van artikel 16 zal het Cft genoodzaakt zijn de vastgestelde begroting geheel of gedeeltelijk af te keuren. Een afkeurende verklaring of gedeeltelijk afkeurende verklaring maakt de vaststelling van de begroting of het afgekeurde deel daarvan ongedaan. De gedeeltelijk afkeurende verklaring kan ook een onderdeel van een artikel betreffen.

De besturen hebben vervolgens de taak om een nieuwe ontwerpbegroting op te stellen die dezelfde cyclus doorloopt als de oorspronkelijke begroting.

Artikel 13

In het Nederlandse comptabele bestel is het gebruikelijk dat als een begroting niet kan worden vastgesteld, de begroting van het jaar daaraan voorafgaand voorlopig als begroting geldt. Toegepast in de Antilliaanse situatie zou dat betekenen dat voor de eerste begroting na de totstandkoming van deze regeling, zijnde de begroting voor het jaar 2008, teruggevallen zou moeten worden op de begroting voor het jaar 2007. De regering acht dat niet gewenst aangezien aangenomen wordt dat deze begroting niet overeenkomstig de begrotingscriteria van artikel 16 is vastgesteld en derhalve gebreken kan vertonen. Daarom wordt ten aanzien van deze eerste begroting bepaald dat, indien het bestuurscollege om welke reden dan ook nalaat de ontwerpbegroting voor 2008 aan het Cft voor te leggen, deze door het Cft wordt opgesteld. Het Cft moet zich dan niet alleen een financieel-technisch oordeel vormen, maar in dit geval ook een beleidsinhoudelijk. Omdat het Cft een primaire taak overneemt van het bestuur informeert het Cft door tussenkomst van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de rijksministerraad over de inhoud van de ontwerpbegroting. In de praktijk zal de minister, na afstemming binnen de rijksministerraad, op deze informatie een reactie geven, met name over de inhoud van de begroting. Het Cft zendt de door hem opgestelde ontwerpbegroting aan het bestuurscollege, waarna de ontwerpbegroting dezelfde cyclus doorloopt als een regulier opgestelde ontwerpbegroting.

Artikel 14

Blijft om welke reden dan ook de behandeling en vaststelling van de begroting van 2008 door het bestuurscollege en de eilandsraad uit, dan stelt het Cft een ontwerpbegroting op. Zie ook de toelichting bij artikel 13.
De vaststelling van de begroting 2008 geschiedt door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, na afstemming binnen de rijksministerraad.

Artikel 15

Zolang de begroting voor jaren na 2008 niet is goedgekeurd door het Cft, blijft de begroting over het voorafgaande jaar van kracht. Er kunnen zich omstandigheden voordoen dat die begroting van het voorafgaande jaar niet zonder meer kan worden toegepast op het lopende begrotingsjaar, bijvoorbeeld bij een aanzienlijke daling van de overheidsinkomsten als gevolg van een recessie. In dat geval stelt het Cft een ontwerpbegroting op die vervolgens na afstemming binnen de rijksministerraad door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties wordt vastgesteld.

Artikel 16

Lid 1

De toetsingscriteria komen voor een belangrijk deel al voor in de comptabiliteitsregelingen voor de eilandgebieden. Op onderdelen zijn criteria toegevoegd zoals die in het Nederlandse comptabel bestel gehanteerd worden. Voor de uitvoering van deze regeling vond de regering het noodzakelijk om de criteria expliciet en uitputtend op te nemen in een apart artikel. Zo is voor alle partijen, zowel voor het Cft als de eilandbesturen, duidelijk waarop wordt getoetst.

Lid 2

Gezien de financiële situatie in de afgelopen jaren is het niet reëel om te verwachten dat de eilandgebieden reeds in 2008 kunnen voldoen aan de normen van deze regeling. Er geldt daarom een overgangsperiode van drie jaar om, eventueel door middel van via het Cft aan te trekken leningen, te komen tot een sluitende begroting.

Artikel 17

Lid 1

De rentelastnorm voor de eilandgebieden is 0%. De bestuurscolleges kunnen hierdoor geen leningen aantrekken voor het doen van investeringen. De rentelastnorm is van toepassing bij gebruikmaking van de kredietfaciliteit (tweede lid).

Lid 2

Liquiditeitstekorten kunnen na instemming van het Cft worden gedekt door een kredietfaciliteit die gekoppeld is aan de rekening-courant, bedoeld in artikel 24. De kredietfaciliteit wordt uitgewerkt in een rekening-courantovereenkomst tussen het bestuurscollege en het Cft.

Lid 3

Gemiddeld over een jaar genomen mag per rekening-courant het liquiditeitstekort slechts zodanig zijn, dat dat tekort tezamen met de schuld die voortvloeit uit aangegane leningen, niet leidt tot overschrijding van de rentelastnorm. Dit kan worden bereikt via het vaststellen door het Cft van maximumtekorten en minimumoverschotten per periode.

Lid 5

De overgangsperiode voor de toepassing van de toetsingscriteria (artikel 16, tweede lid) geldt op dezelfde wijze voor de rentelastnorm.

Artikel 18

Het is noodzakelijk dat de voorzieningen die nodig zijn voor de uitvoering van de begroting, tijdig worden genomen. Zonder die voorzieningen is het niet mogelijk om de voornemens uit de begroting door te voeren. Om die reden heeft het Cft de bevoegdheid om indien nodig de regelgeving die hiervoor noodzakelijk is, vast te stellen. Aangezien het Cft hier een zeer verregaande bevoegdheid krijgt, kan deze dit slechts doen nadat de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties hem hiermee heeft belast. De minister geeft een dergelijke opdracht in overeenstemming met het gevoelen van de rijksministerraad. Tegen op grond van dit artikel genomen beslissingen van het Cft staat voor het bestuurscollege op grond van artikel 28 kroonberoep open.

Artikel 19

Het Cft moet voor een effectief toezicht op de hoogte zijn van de actuele situatie van de begrotingsuitvoering. Afhankelijk van de situatie in de administratieve organisatie bij de eilandgebieden zal het Cft in eerste instantie coulant kunnen omgaan met het indienen van kwartaalrapportages. Van belang is echter wel het bepaalde in het tweede lid dat wijzigingen in de ramingen van de verplichtingen, de uitgaven en de ontvangsten van het lopende jaar tijdig worden verwerkt in een begrotingswijziging. Er kunnen dan de noodzakelijke maatregelen worden genomen om weer te voldoen aan de normen van artikel 16.

Artikel 20

Het financiële beheer van de eilandgebieden dient op orde te zijn. Het Cft voert hierop toezicht uit en kan indien noodzakelijk adviezen te geven ter verbetering van het beheer. Als de jaarrekening daartoe aanleiding geeft, kan het advies inhouden dat in de begroting van het lopende jaar en het daarop volgende jaar die maatregelen worden getroffen die leiden tot voldoende budgettaire compensatie voor de opgetreden tekorten in het verslagjaar.

Deze adviezen zullen veelal hun basis vinden in de accountantscontrole of in de bevindingen van de Algemene Rekenkamer van de Nederlandse Antillen. Om een oordeel te kunnen vellen over het financiële beheer en over de feitelijke financiële positie dient het Cft toegang te hebben tot alle informatiedragers. De cijfers inzake een gerealiseerd tekort of schuld en de rentecijfers van de collectieve sector worden vastgesteld door het Centraal Bureau van de Statistiek van de Nederlandse Antillen in samenspraak met de Bank van de Nederlandse Antillen en het Nederlandse Centraal Bureau van de Statistiek.

In dit artikel is bepaald dat de jaarrekening uiterlijk op 1 april gereed dient te zijn. De consequentie hiervan is dat de boeken op 31 december gesloten dienen te worden.

Artikel 21 tot en met 24

Naast het budgettaire beleid en het daarop uit te oefenen toezicht is een doelmatig en rechtmatig financieel beheer van cruciaal belang om de begrotingsuitvoering binnen de gestelde budgettaire normen te houden en overigens te zorgen dat het financieel beheer ordelijk en controleerbaar verloopt. Daartoe zijn in de artikelen 21 tot en met 24 bepalingen opgenomen inzake de bedrijfsvoering, waarvan het financieel beheer onderdeel uitmaakt.

In artikel 22, zevende lid, is het zogenaamde voorafgaand toezicht geregeld. Het aanwijzen van begrotingen of begrotingsartikelen (of begrotingsposten) ten laste waarvan geen financiële verplichtingen mogen worden aangegaan voordat het Cft daarmee heeft ingestemd, zal in de praktijk beperkt blijven tot de situaties waarbij grote risico's worden gelopen met betrekking tot de budgettaire beheersing. Dit is de realisatie van een sluitende gewone dienst, het niet overschrijden van de rentelastnorm of de controle over het financieel beheer. Vanwege de zwaarte van dit instrument is voorzien in een voorafgaand overleg over de aanwijzing met de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, handelende in overeenstemming met het gevoelen van de rijksministerraad. Een overlegverplichting houdt formeel in dat het College het standpunt van de minister niet behoeft over te nemen. Gezien de onderlinge verhoudingen zal het College dit standpunt in de praktijk echter niet naast zich neer kunnen leggen. Procedureel gezien zal het Cft pas van deze bevoegdheid gebruik

maken als voor het land of eilandgebied geldende interne procedures ten aanzien van het aangaan van verplichtingen zijn doorlopen.

De bepalingen in *artikel 23, vierde tot en met twaalfde lid,* zijn voor een ordelijk en doelmatig financieel beheer belangrijke kasbeheerbepalingen. Betalingen moeten primair via het bancaire betalingsverkeer plaatsvinden.Contante betalingen dienen uitzondering te zijn. Het bijhouden van contante kassen, met alle daartoe noodzakelijke controlemaatregelen, kan dan tot een minimum worden beperkt. Alleen met de instemming van het Cft, als contante betalingen evident doelmatiger zijn dan bancaire betalingen, kan van de algemene lijn worden afgeweken (vijfde lid).

Als tegenhanger van contante betalingen gelden de contante ontvangsten. Derde partijen kunnen in beginsel niet eenzijdig worden verplicht tot bancaire betaling. Wel kan bancaire betaling worden bevorderd, bijvoorbeeld door dit in de overeenkomst die aan de betalingsverplichting van de derde ten grondslag ligt op te nemen of door een financiële prikkel (zesde lid). Het zevende lid beoogt het ontstaan van contante kassen tegen te gaan door te bepalen dat ontvangen gelden en cheques op de dag van ontvangst door de betrokken kasbeheerder bij de bank afgestort dienen te worden. Indien de bank gesloten is, dient afstorting op de eerstvolgende openingsdag plaats te vinden.
Omdat het gebruik van bankpassen, creditcards, chippassen en andere elektronische betaalwijzen uit controle-oogpunt specifieke voorzieningen vereist, met name vanuit de optiek van het toepassen van voldoende functiescheiding, zijn deze betaalwijzen zonder instemming van het Cft niet toegestaan. De instemming kan inhouden dat aan de creditcards een limiet is verbonden (achtste lid).

Ten behoeve van het verlenen van voorschotten (twaalfde lid) zal het Cft regels opstellen die overeenkomen met de Nederlandse *Regeling verlening voorschotten 2004.*

Artikel 24 introduceert het instrument van bankieren bij het Cft. Het eerste lid voorziet erin dat in samenwerking tussen de eilandgebieden enerzijds en het Cft anderzijds bij banken bankrekeningen worden geopend die met elkaar in concernverband kunnen worden gebracht, zodanig dat dagelijks saldoregulatie van die bankrekeningen kan plaatsvinden. Een belangrijke voorwaarde hierbij is dat de betrokken banken dagelijks elektronisch informatie over de mutaties op de verschillende rekeningen aan het Cft, respectievelijk aan de eilandgebieden kunnen verstrekken. Als de huidige (huis)banken daaraan niet kunnen meewerken, zullen bij andere banken die dat wel kunnen, rekeningen geopend moeten worden.

Dagelijks aan het eind van een werkdag worden de credit-en/of debetsaldi van de uitgaven- en ontvangstenrekeningen zodanig overgeboekt, dat er daarna op die rekeningen geen saldi meer resteren. De credit- of debetsaldi worden aansluitend op de-

zelfde werkdag zodanig overgeboekt naar de centrale bankrekening van het Cft bij de Bank Nederlandse Antillen, dat er geen saldi meer resteren. De mutaties op de bankrekening van het Cft worden door het Cft voor elk van de eilandgebieden bijgehouden op een rekening-courant. Over de dagelijkse rekening-courantsaldi wordt een creditrente vergoed of een debetrente in rekening gebracht.

Met het instrument van bankieren bij het Cft worden twee doelen beoogd. In de eerste plaats zal deze dagelijkse bundeling van betaal- en ontvangstenstromen leiden tot een betere rentepositie voor de eilandgebieden, hetgeen de doelmatigheid van het betalingsverkeer ten goede komt. In de tweede plaats geeft de dagelijkse informatie over de mutaties op de bankrekeningen het Cft en de directeur respectievelijk de hoofden Financiën inzicht in de uitvoering van de begrotingen. Dit aanvullend op de uitvoeringsrapportages, bedoeld in artikel 19, eerste lid.

De zinsnede in het eerste lid, onderdeel a, «al naar gelang de doelmatigheid dat vereist», betreft zowel de overweging of er meerdere betaal- en ontvangstenrekeningen geopend moeten worden, als de overweging of dat bij verschillende banken moet gebeuren. In het algemeen dient ervan uitgegaan te worden dat een eilandgebied bij één bank één betaalrekening en één ontvangstenrekening opent.

Het *vierde lid van artikel 24* bepaalt dat de credit-en debetrente aan elkaar gelijk is en gelijk is aan de Euro Overnight Index Average (EONIA). Dit tarief wordt aan het eind van een werkdag door de Europese Centrale Bank berekend.

In de Regeling rekening-courant- en leningenbeheer derden genoemd in het *vijfde lid* zijn voorschriften opgenomen over het, via een overeenkomst, instellen van een rekening-courantverhouding, over de wijze waarop die rekening-courant wordt gedebiteerd en de wijze waarop de kredietfaciliteit wordt vormgegeven.

Artikel 25 en 26

Voor de beoordeling van de financiële situatie van het eilandgebied wordt de gehele collectieve sector in ogenschouw genomen. Het kan voorkomen dat de rentelastnorm wordt overschreden door ontwikkelingen in de collectieve sector, niet zijnde het eilandgebied zelf. In dat geval regelt artikel 25 dat het College financieel toezicht regels kan stellen aan deze rechtspersonen. Voor de vaststelling van de financiële situatie ten opzichte van de rentelastnorm wordt in artikel 25 een statistische autoriteit aangewezen. Vanwege de onpartijdigheid wordt hiertoe het Centraal Bureau van de Statistiek van de Nederlandse Antillen in samenspraak met de Bank van Nederlandse Antillen aangewezen. Het Nederlandse Centraal Bureau voor de Statistiek fungeert hierin als een boven de partijen staande toezichthouder op de kwaliteit van het statistische materiaal vergelijkbaar met de rol van Eurostat in de Europese situatie. Bij onduidelijkheid over de exacte reikwijdte van de collectieve sector, of over de specifie-

ke verwerking van uitgaven- of ontvangstenposten, geldt het Europees Systeem van Rekeningen, zoals gedefinieerd in PbEG 1996 L 310, als leidraad.

Artikel 26 regelt de wijze waarop toezicht uitgeoefend wordt op privaatrechtelijke rechtspersonen waarin de eilanden participeren, hetzij door middel van aandelenbezit, hetzij door middel van deelname aan het bestuur (b.v. vennootschappen en stichtingen). Hierbij is de afbakening bedoeld in het vigerende System of National Accounts niet relevant. Het College financieel toezicht kan aanwijzingen geven aan vertegenwoordigers van het eilandgebied om te garanderen dat tegemoet wordt gekomen aan beginselen van goed bestuur. Het beginsel van een integrale afweging van collectieve middelen en de financiële houdbaarheid van de overheidsfinanciën versus de financiele situatie van de rechtspersonen is hierbij de leidraad. In beginsel wordt het participeren in en het oprichten van privaatrechtelijke rechtspersonen ontmoedigd. Overwegingen om hier toch tot over te gaan kunnen gelegen zijn in de wenselijkheid om als een privaatrechtelijk orgaan aan het maatschappelijk verkeer deel te nemen of in het voornemen op termijn over te gaan tot privatisering van overheidsactiviteiten. Hiertoe kan het oprichten van een privaatrechtelijke rechtspersoon een noodzakelijke tussenstap zijn.

Bijzondere eisen worden gesteld aan de deskundigheid en onafhankelijkheid van vertegenwoordigers van het eiland in besturen van vennootschappen; hierbij gelden algemene beginselen van corporate governance als leidraad.

Artikel 27

In zeer uitzonderlijke gevallen kan er reden zijn om af te wijken van het bepaalde in deze algemene maatregel van rijksbestuur. Het gaat dan in het bijzonder om de artikelen 16 en 17. Hierin wordt bepaald op welke gronden het Cft een begroting beoordeelt en op basis van welke criteria het eilandgebied wel of niet een rekening-courantkrediet kan aangaan. In het geval van een natuurramp of een andere zeer buitengewone gebeurtenis kan het echter noodzakelijk zijn dat het eilandgebied in afwijking van de neergelegde criteria toch wordt toegestaan om te lenen of om een begroting te hanteren die afwijkt van de beoordelingsgronden. In dit soort gevallen voert het Cft hierover overleg met de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, die zijn standpunt afstemt met de rijksministerraad.

Artikel 28

De mogelijkheid van het instellen van Kroonberoep tegen een aantal ingrijpende besluiten is toegelicht in paragraaf 8 van het algemeen deel van de toelichting. Voor de overige besluiten van het Cft op basis van deze algemene maatregel van rijksbestuur opent het zevende lid de mogelijkheid van heroverweging op verzoek van een bestuurscollege of een andere rechtspersoon die deel uitmaakt van de collectieve sector. Het betreft besluiten van het Cft op grond van artikel 22, zevende lid, en artikel

26, tweede, derde en zesde lid.

Kroonberoep tegen de aanwijzing door het Cft op grond van artikel 22, zevende lid, (begrotingen of begrotingsartikelen ten laste waarvan geen financiële verplichtingen mogen worden aangegaan, voordat het college daarmee heeft ingestemd), acht de regering niet wenselijk. De aanwijzing heeft niet tot gevolg dat het aangaan van financiële verplichtingen wordt uitgesloten en is daarom niet zo ingrijpend dat Kroonberoep nodig is. Hier geldt dus de procedure van heroverweging door het Cft van het besluit.

Artikel 26, tweede lid, betreft de voorafgaande schriftelijk toestemming van het Cft voor het oprichten van of deelnemen in een privaatrechtelijke rechtspersoon door een bestuurscollege of een eilandgebied. Het derde lid van dat artikel behelst de goedkeuringsbevoegdheid van het Cft inzake de (her)benoeming van vertegenwoordigers van een bestuurscollege of een eilandgebied in een privaatrechtelijke rechtspersoon. Het zesde lid betreft de instemmingsbevoegdheid van het Cft bij vervreemding van bezittingen van het eilandgebied. Het betreft veelal beslissingen die op heel korte termijn moeten worden genomen. Na heroverweging is een rechtsgang naar de civiele rechter mogelijk. Gezien de verbondenheid van deze beslissingen met privaatrechtelijke onderwerpen als rechtspersonen en vervreemding van eigendom ligt deze rechtsgang meer in de rede dan een beroep bij de Kroon.

Artikel 29

In sommige gevallen zal behoefte bestaan aan een voorlopige voorziening naast het kroonberoep, omdat de behandeling van het kroonberoep tegen een besluit te lang kan duren. Bijvoorbeeld wanneer bepaalde uitgaven met spoed moeten worden gedaan, terwijl het Cft de begroting heeft afgekeurd. Een snelle of versnelde behandeling biedt daarvoor niet altijd een oplossing. Daarom is in artikel 29 de mogelijkheid van een voorlopige voorziening geopend. De eis van connexiteit geldt hier evenzeer als in artikel 8:81 Awb en artikel 85, eerste lid, van de LAR. De voorgestelde bepalingen inzake de procedure en de uitspraakbevoegdheden zijn ontleend aan de oude regeling van voorlopige voorziening bij kroonberoep in artikel 60a e.v. van de Wet op de Raad van State en de huidige artikelen 8:81 tot en met 8:87 Awb. Bovendien kan de Raad in het procesreglement regels stellen voor de behandeling van de voorlopige voorziening.

Artikel 30

Lid 1

Een bijzondere omstandigheid betreft het jaar 2008. Afhankelijk van het moment waarop dit besluit in werking treedt, kan het te laat zijn voor een reële toetsing van de

ontwerpbegroting of de begroting aan de criteria van artikel 16, of wordt op een zodanig tijdstip een goedkeurende verklaring onthouden op een te laat is om een nieuwe begroting op te stellen. Het Cft kan in een dergelijk geval tijdelijke voorzieningen treffen om toch per 1 januari 2008 verplichtingen aan kunnen gaan en uitgaven kunnen doen. Hierbij geldt wel dat uiterlijk drie maanden nadat het Cft de toestemming heeft verleend er een goedgekeurde begroting voor 2008 moet zijn, eventueel via suppletoire begrotingswetten.

Lid 2

De invoering van het financieel toezicht zoals opgenomen in dit besluit zal enige tijd in beslag nemen, omdat het besluit op onderdelen belangrijk aanvullende voorwaarden stelt aan de financiële processen van de eilandgebieden. Voorzien wordt dat het niet mogelijk zal zijn om van de ene op de andere dag te voldoen aan bijvoorbeeld alle gevraagde informatie of aan de tijdstippen waarop de informatie moet worden geleverd. Bovendien zal niet elk van de drie eilandgebieden in hetzelfde tempo gereed zijn met de voorbereidingen voor de volledige toepassing van deze algemene maatregel van rijksbestuur. Ook voor de inrichting van het Cft zal een periode van voorbereiding nodig zijn.

Met het oog op deze noodzakelijke voorbereiding heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de mogelijkheid om bij ministeriële regeling de toepassing van bepaalde artikelen of onderdelen daarvan tijdelijk op te schorten tot het moment waarop de betreffende bepaling zijn werking kan hebben.

Lid 3

Tot moment dat de schulden gesaneerd zijn zal het voor de eilandgebieden niet mogelijk zijn om te voldoen aan de rentelastennorm en aan de norm van een sluitende gewone dienst. Om het toch mogelijk te maken een sluitende begroting te presenteren, mogen de eilandgebieden in deze overgangsfase de rentelasten over de te saneren schuld voor de toetsing aan de rentelastennorm en aan de criteria voor de gewone dienst «buiten haken plaatsen»: deze rentelasten moeten wel zichtbaar gemaakt worden, maar zullen voor de toetsing niet in aanmerking worden genomen.

Lid 4

De leningen waarop in dit artikel wordt gedoeld, betreffen de leningen waarover in het overgangsakkoord van 12 februari 2007 met Bonaire, St. Eustatius en Saba afspraken zijn gemaakt.

Artikel 31

Deze bepaling vloeit voort uit de Archiefwet.

Artikel 33

De regeling is tijdelijk, te weten voor de periode tot aan de structureel gewijzigde staatkundige verhoudingen tussen Nederland en de eilandgebieden van de Nederlandse Antillen. In de bestuursakkoorden is de datum van 15 december 2008 als streefdatum voor de overgang naar de nieuwe staatkundige verhoudingen opgenomen. Indien om welke reden dan ook op deze datum de nieuwe staatkundige verhoudingen niet zijn gerealiseerd, moet deze algemene maatregel van rijksbestuur zijn werking blijven behouden tot het moment waarop de nieuwe verhoudingen wel gerealiseerd zijn.

Om duidelijkheid te geven over de expiratiedatum van de regeling is deze gesteld op 1 januari 2011. Indien de nieuwe staatkundige verhoudingen op een eerdere datum in werking treden, zal die datum bij koninklijk besluit worden bepaald als datum waarop de regeling eindigt.

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties,
A. Th. B. Bijleveld-Schouten